

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MÁRCIO CUNHA CARLOMAGNO

O BRASIL PRECISA DE LIMITE DE MANDATOS LEGISLATIVOS?
REFORMA POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS

CURITIBA

2020

MÁRCIO CUNHA CARLOMAGNO

O BRASIL PRECISA DE LIMITE DE MANDATOS LEGISLATIVOS?
REFORMA POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Soares Braga

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Carlomagno, Márcio Cunha

O Brasil precisa de limite de mandatos legislativos? reforma política baseada em evidências. / Márcio Cunha Carlomagno. – Curitiba, 2020.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Sérgio Soares Braga

1. Eleições - Brasil. 2. Mandato - Limite. 3. Poder legislativo. 4. Brasil – Política e governo. 5. Hamilton, Alexander, 1757-1804. I. Braga, Sérgio Soares, 1965-. II. Título.

CDD – 324.981



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **MARCIO CUNHA CARLOMAGNO** intitulada: **O BRASIL PRECISA DE LIMITE DE MANDATOS LEGISLATIVOS? REFORMA POLÍTICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS**, sob orientação do Prof. Dr. SERGIO SOARES BRAGA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 22 de Dezembro de 2020.

Assinatura Eletrônica
20/01/2021 17:10:17.0
SERGIO SOARES BRAGA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
26/01/2021 09:18:18.0
RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
20/01/2021 16:00:37.0
FELIPE DE MORAES BORBA
Avaliador Externo (null)

Assinatura Eletrônica
21/01/2021 12:13:04.0
ADRIANO NERVO CODATO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
22/01/2021 10:01:50.0
LUCIANA DA CONCEIÇÃO FARIAS SANTANA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS)

General Carneiro, 460 - 5º andar - sala 517 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80060-150 - Tel: (41) 3360-5233 - E-mail: ppgcpufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 66796

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 66796

Para iluminar o caminho do debate público.

Para meus avós,
Domingos Carlomagno (1913-2012)
Isaura Cunha Carlomagno (1916-2016)
In memoriam.

E para minha mãe,
Sonia Cunha Carlomagno.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Sérgio Braga, pela liberdade para que eu pudesse perseguir minhas próprias ideias. Obrigado pela confiança. Também agradeço pelas parcerias em diversas outras pesquisas e projetos.

A Rodrigo Horochovski e Adriano Codato pela participação em minhas bancas de qualificação e de defesa de tese, bem como pelos seus generosos comentários.

A Luciana Santana e Felipe Borba pela participação em minha banca de defesa de tese, bem como pelos seus comentários e sugestões.

A participação no GEIST (Grupo de Pesquisa Atores, Processos Políticos e Tecnologias Digitais) e no projeto MEME: E-Monitor Eleitoral, coordenados pelo prof. Sérgio Braga, e no LACC (Laboratório de Análise do Campo Científico), coordenado pelo prof. Adriano Codato, foram fundamentais em minha formação acadêmica.

Aos colegas de profissão com quem tive a oportunidade de compartilhar momentos de interação, seja nos mencionados grupos de pesquisa ou fora deles, pela reflexão conjunta. Destacadamente, João Paulo Viana, Rafael Cardoso Sampaio, Leonardo Rocha, Mariana Lorencetti, Maiane Bittencourt, Bruno Fernando da Silva e Ricardo Gonçalves (a quem também agradeço pela leitura e comentários a uma versão preliminar desta tese), entre outros que muito injustamente não mencionei aqui.

A secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR, Silvia Renata Sakalauskas, pela constante presteza e eficiência em responder às minhas questões.

A assessoria de imprensa da UFPR, por sempre atender às minhas diversas demandas, ajudando na divulgação de resultados de pesquisa realizados durante este doutorado.

A Alexandra Elbakyan e seus colaboradores, a quem a humanidade deve uma das maiores revoluções da história do conhecimento, por sua extraordinária criação.

A Nees Jan van Eck e Ludo Waltman pelo desenvolvimento e disponibilização gratuita do software utilizado para a criação das figuras 1 a 9.

To all who took that road with me.

Aviso Legal: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Onde mais na vida [além da política], alguém aplica esta lógica?

Quando a privada entope, quem diz: «Chamem qualquer um, exceto um encanador! Nós precisamos de um outsider.»?

Bill Maher (2015), comediante

RESUMO

O objetivo desta tese é discutir a proposta de limitação do número de mandatos legislativos que um indivíduo pode exercer. Para isso, articula uma inédita revisão da literatura sobre o tema e dados das eleições legislativas brasileiras, para deputado estadual, federal e vereador, de 1998 a 2020, totalizando dezessete eleições. A literatura aponta que esta legislação poderia afetar quatro áreas: i) composição social dos eleitos; ii) comportamento parlamentar; iii) relações institucionais; iv) arena eleitoral. Contudo, em geral, estes efeitos são fracos ou mesmo inversos ao esperado. Tomo como hipótese, para testar no contexto brasileiro, a afirmação de Alexander Hamilton que esta limitação não seria necessária pois eleições regulares promoveriam naturalmente a renovação política. O cruzamento de dados revela altas taxas de renovação política, em todos os níveis. Por fim, defendo que esta legislação não é necessária no Brasil pois, além dos problemas apontados na literatura, os eleitores já realizam a renovação regular dos quadros públicos, nos moldes previstos por Hamilton. A relevância da tese reside em ser uma contribuição objetiva ao debate público de um tópico de discussão de reforma política no Brasil.

Palavras-chave: Eleições. Legislativo. Reforma política. Limite de mandatos. Renovação política. Alexander Hamilton.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to discuss the proposal of legislative terms limit that an individual can exercise. It articulates an unprecedented review of the literature on the subject and data of Brazilian legislative elections, for state and federal legislatures and city councilors, from 1998 to 2020, totaling seventeen elections. The literature points out that this legislation could affect four areas: i) social composition of those elected; ii) parliamentary behavior; iii) institutional relations; iv) electoral arena. However, in general, these effects are weak or even inverse to the expected. I take as a hypothesis, to test in the Brazilian context, Alexander Hamilton's statement that this limitation would not be necessary because regular elections would naturally promote political renewal. The crossing of data reveals high rates of political renewal at all levels. Finally, I argue that this legislation is not necessary in Brazil because, in addition to the problems pointed out in the literature, voters already carry out the regular renewal of public offices, as predicted by Hamilton. The relevance of the thesis lies in being an objective contribution to the public debate on a discussion topic of political reform in Brazil.

Keywords: Elections. Legislative. Political reform. Term limits. Legislative turnover. Alexander Hamilton.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Coocorrência de termos nos títulos e resumos de 131 artigos sobre limitação de mandatos legislativos.....	27
Figura 2 - Grafo de rede de todos postulantes a cargos eletivos entre 1998 e 2020 (N = 1.807.136)	40
Figura 3 - Grafo de rede dos postulantes a cargos eletivos entre 1998 e 2020, que tiveram pelo menos uma vitória no período.....	41
Figura 4 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos - Deputado Estadual.....	52
Figura 5 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos - Deputado Estadual (versão alternativa).....	52
Figura 6 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos - Vereador.....	53
Figura 7 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos - Vereador (versão alternativa).....	53
Figura 8 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos - Deputado Federal.....	83
Figura 9 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos - Deputado Federal (versão alternativa).....	83
 Gráfico 1 - Renovação legislativa bruta (1998-2020).....	45
Gráfico 2 - Renovação legislativa líquida (1998-2020).....	45
Gráfico 3 - Número de mandatos exercidos por indivíduos (1998-2020)	48
Gráfico 4 - Taxas de renovação, por UF e ano - Deputado Estadual	55
Gráfico 5 - Taxas de renovação, por UF e ano - Deputado Federal.	56
Gráfico 6 - Taxas de renovação municipal, por ano.....	58
Gráfico 7 - Taxas de renovação municipal, por ano e magnitude do distrito.....	59
Gráfico 8 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos - Deputado Estadual.....	74
Gráfico 9 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos - Deputado Federal.....	75
Gráfico 10 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos - Vereador	76

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Síntese da literatura sobre limite de mandatos legislativos.....	33
Tabela 1 - Recandidaturas apresentadas.....	42
Tabela 2 - Resultados eleitorais no pleito seguinte, para parlamentares eleitos (1998-2020).....	43
Tabela 3 - Taxas de renovação legislativa (1998-2020).....	44
Tabela 4 - Número de mandatos exercidos por indivíduos (1998-2020).....	47
Tabela 5 - Taxas de reeleição intermitente e renovação ajustada (em porcentagem).....	49
Tabela 6 - Tipos de mandato.....	50
Tabela 7 - Taxas de renovação municipal, por decil.....	58
Tabela 8 - Número de candidaturas, por ano.....	72
Tabela 9 - Número de candidaturas, por ano, considerando apenas a primeira postulação de cada indivíduo.....	72
Tabela 10 - Reeleição intermitente, informações adicionais.....	73
Tabela 11 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos, para Deputado Estadual.....	77
Tabela 12 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos, para Deputado Federal.....	79
Tabela 13 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos, para Vereador.....	81
Tabela 14 - Renovação política por UF e ano, Deputado Estadual..	84
Tabela 15 - Renovação política por UF e ano, Deputado Federal...	85
Tabela 16 - Modelos de regressão linear sobre renovação legislativa.....	86

SUMÁRIO

1. A NATUREZA DO PROBLEMA E UMA HIPÓTESE	14
1.1. RENOVAÇÃO POR OBRIGAÇÃO: O LIMITE DE MANDATOS LEGISLATIVOS	18
2. QUAIS OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA A LIMITAÇÃO DE MANDATOS LEGISLATIVOS?	21
3. O QUE SABEMOS SOBRE OS EFEITOS DESTA LEGISLAÇÃO?	26
4. O BRASIL PRECISA DO FIM DA REELEIÇÃO PARA CARGOS LEGISLATIVOS? RENOVAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL	34
4.1 COMO MEDIR RENOVAÇÃO?	35
4.2 OS DADOS	37
4.3 TENTATIVA, FRACASSO E SUCESSO: TAXAS DE RENOVAÇÃO LEGISLATIVA	41
4.4 'LÁ E DE VOLTA OUTRA VEZ': PADRÕES LONGITUDINAIS DE REELEIÇÃO INTERMITENTE	46
4.5 ESTADOS E MUNICÍPIOS	54
5. RECOMENDAÇÕES	61
REFERÊNCIAS	66
APÊNDICES	72
ANEXOS	87

1. A NATUREZA DO PROBLEMA E UMA HIPÓTESE

Em uma sociedade marcada pela chamada “crise da representação”, em que são constantes as propostas para reforma do sistema político e eleitoral (Avritzer e Anastasia 2006; Mulholland e Rennó 2008; Soares e Rennó 2006), quais são as implicações da renovação legislativa?

Nos últimos anos tem retornado à pauta das discussões públicas no Brasil a ideia de limitação do número de mandatos legislativos que um indivíduo pode exercer. Posto em termos populares, o fim da reeleição para o legislativo. Esta bandeira tem sido defendida por partidos políticos, tão ideologicamente distantes quanto PT¹ e NOVO², por movimentos sociais e por lideranças nacionais³, além de ser um recorrente tema na imprensa nacional e objeto de propostas legislativas. Estas, há em profusão, nas duas Casas do Congresso Nacional, como, por exemplo, as Propostas de Emenda Constitucional n° 378/2009 (Alencar 2009), n° 129/2011 (Lopes 2011) e n° 50/2014 (Grazziotin 2014), o Projeto de Lei n° 6.616/2016 (Nardes 2016) ou o Projeto de Decreto Legislativo n° 69/2019 (Carmo 2019)⁴ – esta última e a antepenúltima contando com a subscrição de 30 e 28 senadores,

¹ Em 2011, o PT aprovou uma mudança em seu estatuto, que incluiu, para todos seus membros, um limite de três mandatos consecutivos para vereadores, deputados estaduais e federais, e de dois mandatos para senador. Esta regra só começará a produzir efeitos a partir de 2026 (Bresciani 2011). No atual estatuto do PT, lê-se: “Art. 141. Não poderá se apresentar como pré-candidato ou pré-candidata para postular o mesmo cargo, o parlamentar que já tiver sido eleito para três mandatos consecutivos na mesma Casa Legislativa, e no caso do cargo de Senador ou Senadora, o parlamentar que já tiver sido eleito para dois mandatos consecutivos no Senado Federal.” (Partido dos Trabalhadores 2017)

² No estatuto do Partido NOVO se lê: “Art. 99 – É vedado ao filiado eleito para cargo no Poder Legislativo que se candidate a mais de uma reeleição consecutiva.” (NOVO 2015)

³ Como a ex-candidata a presidente Marina Silva (Decat 2013) e o ex-presidente do STF Joaquim Barbosa (M. Pereira 2013).

⁴ Pelas normas da ABNT, entre outras, essas citações a projetos de lei deveriam ser a “Brasil”. Isso, contudo, não faz sentido lógico. Um projeto de lei – não uma lei, mas um projeto – é de autoria de seu proponente, e a ele/ela deve ser creditado, não do Estado brasileiro. O “erro” na forma de citação, portanto, é intencional. Sigo aqui meu julgamento do que é o mais lógico.

respectivamente.⁵ Uma das preocupações centrais dos defensores desta proposta é que a oxigenação do sistema político, mais especificamente a alternância dos eleitos, faria parte essencial de uma democracia. Mas, será que no exercício da representação legislativa, deveria existir limites ao número de mandatos que podem ser exercidos por um mesmo indivíduo? Quais efeitos tenderiam a ser produzidos, em um sistema sob tais regras?

O objetivo desta tese é discutir a limitação de mandatos legislativos. Isto será realizado à luz de: (i) a literatura de ciência política existente sobre este tema; (ii) dados sobre renovação legislativa no Brasil.

Esta tese pretende responder a duas questões de pesquisa:

- a) O que sabemos sobre limite de mandatos legislativos?
- b) O contexto brasileiro demanda esta medida?

Para acessar as respostas à primeira questão, serão respondidas duas outras questões, mais específicas. O primeiro capítulo responde: i) Em que argumentos se fundamentam as propostas de limitação de mandatos legislativos? O segundo capítulo responde: ii) Quais os potenciais benefícios e prejuízos desta proposta, para a qualidade da representação política, já encontrados nos lugares em que ela foi aplicada?

A primeira questão de pesquisa - O que sabemos sobre limite de mandatos legislativos? -, que abrange os dois primeiros capítulos, será tratada a partir da literatura dos países que já passaram por esta experiência, sobretudo os Estados Unidos - de onde vem a parte quase unânime da produção intelectual deste tema - onde a proposta foi

⁵ Sei que, em termos objetivos da correlação de forças no Congresso, a probabilidade de aprovação, no Brasil, de uma legislação neste sentido é baixa, para não dizer nula. Contudo, sua popularidade junto à sociedade civil torna a proposta relevante para ser objeto de análise. Ademais, o *framework* aqui empregado, como irei argumentar no capítulo final, pode ser replicado para análises de outras propostas deste gênero.

implementa no nível subnacional por diversos estados. A segunda questão de pesquisa – se o Brasil demanda tal medida – será respondida com dados sobre renovação legislativa no Brasil.⁶

A tese se organiza da seguinte maneira. Os dois próximos capítulos são dedicados ao que sabemos sobre o tema. Defendo que as justificações a respeito do limite de mandatos legislativos podem ser divididas em dois âmbitos. Aquelas sobre: i) princípios (âmbito normativo); ii) efeitos (âmbito empírico).

No âmbito das arguições baseadas em princípios encontram-se as razões primeiras para adoção deste tipo de legislação, como a necessidade de rotatividade nos cargos públicos. Cotejo posições favoráveis e contrárias, mas detenho especial atenção a Alexander Hamilton, um dos autores da Constituição dos Estados Unidos, que foi o responsável por esta peça legislativa não ter sido incluída na carta magna norte-americana. Entre outras premissas, Hamilton sustentou, em 1787 durante os debates para confecção da Constituição dos Estados Unidos, que o limite legal do número de mandatos não seria necessário pois eleições regulares naturalmente promoveriam a rotatividade de indivíduos nos cargos públicos.

No segundo item, sobre os efeitos conhecidos, verifica-se que a limitação de mandatos pode, hipoteticamente, afetar quatro áreas: i) composição social dos eleitos; ii) comportamento dos parlamentares; iii) relações entre legislativo e outros atores, como executivo e grupos de interesse; iv) arena eleitoral e participação política. As pesquisas, contudo, indicam que estes efeitos são, em geral,

⁶ É importante distinguir o que se pode chamar de *renovação nominal* e *renovação substantiva*. A renovação nominal refere-se aos indivíduos únicos; a renovação substantiva refere-se não apenas aos indivíduos, mas ao tipo de indivíduo (perfil demográfico etc) ou às vias de entrada (por exemplo, herança familiar, tal como os filhos de políticos). Esta tese trata, como é a proposta de lei em discussão, unicamente da renovação nominal, relativa aos indivíduos.

fracos ou mesmo inversos aos desejados pelos formuladores desta política pública.

O capítulo seguinte se dedica à pergunta sobre o contexto brasileiro, que pretendo responder com o que chamo “hipótese Hamiltoniana”. A afirmação do *founding father* americano é tomada como hipótese, a colocando em forma de questão: as eleições legislativas brasileiras promovem a renovação nos cargos?

Se a resposta for afirmativa – eleições naturalmente promovam a rotatividade nos cargos públicos – defendo que podemos adotar também as demais posições de Hamilton de que o limite de mandatos não é desejável. Se a resposta for negativa – o sistema for engessado, com baixa ou nenhuma renovação – o limite de mandatos pode ser uma opção a ser considerada, e que deve ser ponderada à luz de seus potenciais benefícios e prejuízos, conhecidos a partir da experiência internacional – demonstrada no terceiro capítulo desta tese.

Em busca desta resposta, são apresentados alguns índices de como medir renovação política e a aplicação em bancos de dados oferecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral. Este cruzamento verifica os diferentes graus de renovação política existente, para todos os cargos eletivos, abrangendo o nível municipal, estadual e federal, no período entre 1998 e 2020. Com isso, pode-se responder: o Brasil precisa regular a renovação política ou será que os eleitores já a promovem? No capítulo final, discuto o que estes dados podem nos dizer sobre a representação política existente na política brasileira. Defendo que a renovação política no Brasil é, ao contrário do que julga o senso comum, demasiado alta. O Brasil não apenas não necessita desta legislação, como seria desejável medidas em direção oposta, que promovam maior conservação e permanência dos legisladores em seus cargos.

A relevância desta tese, portanto, reside em ao menos três elementos. Primeiro, sintetiza uma ampla literatura, predominantemente em língua inglesa e em tópico sobre o qual inexistem obras relevantes em português.⁷ Proponho uma classificação das alegações apresentadas. Desta forma, a tese se constitui como potencial obra de referência para consulta de leitores interessados no tema.

Segundo, no plano empírico, a tese apresenta um conjunto de dados inéditos, que agrega todos os indivíduos que postularam algum cargo eletivo, entre 1998 e 2020, totalizando dezessete eleições. São 1.807.136 indivíduos, responsáveis por 2.827.557 candidaturas no período. A forma de agregação do banco de dados permite a comparabilidade direta de seus padrões de carreira, identificando, como veremos adiante, não apenas a reeleição direta, ocorrida no ano seguinte, mas a reeleição intermitente, que pode ocorrer após um período de afastamento.

Terceiro, apresenta uma clara articulação entre teoria política e análise empírica, propondo que as afirmações teóricas de Alexander Hamilton podem ser testadas e que tais resultados podem indicar a resposta ao problema social concreto em debate. Ao fim, defendo de forma clara uma posição, a partir da articulação entre as evidências da literatura, a teoria mobilizada e os resultados encontrados.

1.1. RENOVAÇÃO POR OBRIGAÇÃO: O LIMITE DE MANDATOS LEGISLATIVOS

O limite de mandatos é uma restrição legal às condições, especificamente ao tempo, em que um indivíduo pode exercer um cargo eletivo. Esta limitação pode assumir duas formas distintas: (a) sobre o número de mandatos exercidos de forma

⁷ Existem obras de natureza interpretativa e abstrata, predominantemente da área do direito, sem atenção a estudos empíricos, como Rocha (1999).

consecutiva; (b) sobre o número total de mandatos, vitalício, sejam consecutivos ou não. Pode-se ofertar uma comparação, a título de exemplo. Na atual legislação brasileira existe um limite de mandatos consecutivos para cargos executivos,⁸ mas não se prevê nenhuma regra sobre o número total de mandatos. Desse modo, alguém que tenha servido por dois mandatos executivos pode afastar-se por uma eleição e depois retornar, exercendo mais dois mandatos (aqui, já somariam quatro mandatos) e assim por diante. Notório exemplo – mas certamente não único – deste padrão pode ser dado pelo caso de Geraldo Alckmin, que governou o estado de São Paulo por quatro mandatos.⁹ Já nos Estados Unidos, no caso do Presidente da República, há um limite absoluto de dois mandatos, para a vida, sejam consecutivos ou não.¹⁰ Deste modo, ex-presidentes que já exerceram o cargo por dois mandatos não podem voltar a candidatar-se.

Segundo os dados de Fish e Kroenig (2009), atualizados até 2008, apenas 10 de 158 países analisados adotavam o limite de mandatos legislativos para seus congressos nacionais.¹¹ Contudo, temos uma longa experimentação desta prática proveniente dos Estados Unidos. Desde os anos 1990, começando por Califórnia, Colorado e Oklahoma, a limitação de mandatos legislativos foi adotada em diversos estados americanos no âmbito estadual,¹² totalizando, atualmente,

⁸ Máximo de dois mandatos, conforme § 5º do art. 14 da Constituição Federal, fruto da emenda nº 16, de 1997.

⁹ De 2001 (quando assumiu após o falecimento do governador Mario Covas) a 2006 e, posteriormente, de 2011 a 2018.

¹⁰ A prática do presidente da república servir por apenas dois mandatos foi durante mais de um século uma tradição, inspirada pelo exemplo de George Washington, não uma restrição legal. Somente em 1947, em reação a Franklin D. Roosevelt ser eleito para inéditos quatro mandatos presidenciais consecutivos, o Congresso aprovou (sendo promulgada em 1951) a 22ª Emenda Constitucional dos Estados Unidos, que torna o limite regra formal.

¹¹ São estes: Costa Rica, Líbia, Malásia, México, Myanmar (Birmânia), Filipinas, Arábia Saudita, Somália, Tailândia e Turcomenistão. Para uma análise sobre alguns destes (México, Costa Rica e Filipinas), veja Carey (1998).

¹² A organização do Estado americano, federalista, permite que os estados subnacionais criem suas próprias leis em uma longa lista de temas, incluso esse.

quinze dos cinquenta estados.¹³ A baixa quantidade de países que adotaram esta legislação tem dupla importância. Primeiro, demonstra que nenhuma democracia avançada – com as possíveis exceções de Costa Rica e México – adota a limitação de mandatos legislativos. Segundo, evidencia ainda mais a importância da experiência dos estados subnacionais americanos e o que podemos aprender com os efeitos gerados em suas Casas.

Proponho dividir o conjunto de pesquisas que será avaliado em dois âmbitos, cada um objeto de um capítulo. O primeiro se preocupa com questões *normativas*, baseadas em princípios democráticos mais amplos, de regras que deveriam reger a sociedade política. O segundo se baseia em pesquisas *empíricas* e se preocupa com os *efeitos* causados na sociedade política por tal ou qual mudança. Nos próximos capítulos esses dois conjuntos de argumentos serão revisados, o que servirá de fundamento para a análise empírica – objeto do quarto capítulo – e a discussão, presente no último capítulo.

¹³ São estes: Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Flórida, Louisiana, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Ohio, Oklahoma e South Dakota.

2. QUAIS OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA A LIMITAÇÃO DE MANDATOS LEGISLATIVOS?

"Quem nós desejamos que sejam nossos líderes?" Esta é a pergunta inicial proposta por Kousser (2005, 3):

Eles deveriam ser legisladores "meio-período", que passam um tempo no governo e retornam às suas profissões e à sociedade, ou eles deveriam ser profissionais que fazem da governança sua carreira permanente? (2005, 3, tradução livre)¹⁴

Uma vez respondida esta questão, existem duas formas de compelir à direção escolhida, argumenta Kousser. A primeira é uma limitação legal sobre o número de mandatos que cada indivíduo pode exercer. A segunda é prover ou negar aos legisladores os meios pelos quais possam tornar a política sua profissão. Os dois principais meios para isso são o pagamento (ou não) de um salário e a provisão (ou não) de um corpo de assessorias legislativas¹⁵ para auxiliá-los (Kousser 2005).

A ideia de impor limites ao número de mandatos que um indivíduo pode exercer não é nova. Podemos encontrar seu primeiro exemplo na Grécia Antiga, em torno do século quinto A.C., em que o mandato fixo por um período de tempo, a proibição da reeleição imediata e o número máximo de mandatos exercidos na vida já vigoravam, para alguns cargos, como mecanismos para promover o conceito então vigente de democracia (Ehrenberg 1960). No exemplo ateniense, existia concomitantemente os dois tipos de limitação de mandatos possíveis: tanto o número consecutivo (apenas um) quanto o número absoluto (dois, na vida).

Mas, enquanto o modelo grego é um exemplo cuja comparação não é adequada, é no debate da Revolução Americana

¹⁴ No original: "Whom do we want our leaders to be? Should they be part-time lawmakers who take a turn in government and then rejoin the populace? Or should they be professionals who make governing their permanent career?"

¹⁵ Sobre o tema das assessorias legislativas, recomendo a leitura de minhas pesquisas: Carlomagno (2019), Carlomagno e Braga (2018).

- o verdadeiro nascedouro da forma moderna de governo representativo - que podemos encontrar a discussão teórica mais profícua sobre o tema. Petracca (1996) expõe que os fundamentos para a "rotatividade nos cargos"¹⁶ foram um tema popular no pensamento político clássico dos Estados Unidos e podem ser encontrados nos escritos de Thomas Jefferson, defensor desta causa. A ideia foi debatida durante a Convenção da Virginia, de 1787, e só não foi incluída na Constituição Americana por oposição de Alexander Hamilton.

Naquele tempo, os fundadores receavam o perigo da formação de uma "aristocracia de eleitos", em que

a continuação nos cargos públicos do mesmo conjunto de indivíduos cria na mente de seus ocupantes a ideia de que ele detém o cargo, e, ao invés de ser um servidor público, ele se torna um amo (Godkin 1899, 41, tradução livre).¹⁷

Thomas Jefferson, Andrew Jackson e George Washington estavam entre os líderes em defesa da limitação de mandatos (Struble Jr 1979). Jackson defendeu que a rotatividade seria "um princípio central no credo republicano" (Whitridge 1889, 284, tradução livre)¹⁸ e Washington escreveu para James Madison que "O espírito do governo pode encontrar na rotatividade dos eleitos sua maior adequação às ideias de liberdade e segurança" (Petracca 1996, 265, tradução livre).¹⁹ Em resumo, três grandes alegações transpassam esta defesa. Segundo eles, a limitação de mandatos: i) aumenta a participação política; ii) aprimora a representação; iii) é um freio à tirania.

¹⁶ Termos diferentes são utilizados com significado análogo. Rotação e rotatividade são os termos originais utilizados nos debates ocorridos no século XVIII. Em alguns momentos, irei utilizar "renovação", por termos estilísticos, mas com o mesmo sentido.

¹⁷ No original: "The people mean by this [an aristocracy of office-holders], that a continuance in office of the same set of men creates in the mind of the office-holder the idea that he owns the office, and instead of being a public servant, he becomes a master"

¹⁸ No original: "a leading principle in the republican creed."

¹⁹ No original: "The spirit of the government may render a rotation in the elected officers of it most congenial with the ideas [the people have] of liberty and safety."

Em um dos rascunhos originais da Constituição Americana, datado de 1781, um dos artigos previa que “nenhuma pessoa deve poder ser representante por mais do que três anos em um período de seis anos.” (Petracca 1996)²⁰ Ou seja, uma limitação do tipo temporal: não para a vida, mas por um período. Compreenda-se que, naquele rascunho, previa-se eleições anuais. Portanto, de seis legislaturas, cada indivíduo poderia exercer cargos somente em metade; podendo, no sétimo ano, retornar à atividade representativa.²¹

Contudo, ao final prevaleceu a oposição liderada por Alexander Hamilton. Este defendeu, nos debates de 1787:

Eu estou convencido de que nenhum governo, fundado neste fraco princípio, pode operar bem. [...] A dificuldade de obter indivíduos capazes de conduzir os assuntos de uma nação em tempos perigosos é muito mais séria do que os cavalheiros imaginam. [...] Rotatividade pode ser produtora de muitas desvantagens; sob circunstâncias particulares, pode ser extremamente inconveniente, se não fatal para a prosperidade de nosso país. (Elliot 1836, 231-32, tradução livre)²²

Não devemos nos esquecer que Hamilton era um profundo descrente da natureza humana – o célebre mote “Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo; se anjos governassem os homens, nenhum controle interno ou externo sobre o governo seria necessário” é provavelmente de sua autoria²³ – e, mesmo assim, enxergava que os perigos da

²⁰ No original: “no person shall be capable of being a delegate for more than three years in any term of six years”

²¹ Embora a proposta não tenha se tornado obrigatória por lei, a rotatividade continuou pelo primeiro século americano, com representantes espontaneamente se afastando após algum período. A mudança neste padrão ocorreu entre final do século 19 e as primeiras décadas do século 20 (Struble Jr 1979).

²² No original: “I am convinced that no government, founded on this feeble principle, can operate well. [...] The difficulty of obtaining men capable of conducting the affairs of a nation in dangerous times, is much more serious than the gentlemen imagine. [...] rotation would be productive of many disadvantages: under particular circumstances, it might be extremely inconvenient, if not fatal to the prosperity of our country.”

²³ O site do Congresso americano informa oficialmente, junto ao artigo, que a autoria é contestada entre Alexander Hamilton e James Madison. Não há consenso histórico sobre quem seria o autor. Particularmente, julgo que a autoria seja de Hamilton, pois parte das ideias podem ser consideradas conflitantes com aquelas expostas no Federalista nº 10, cuja autoria é comprovadamente de Madison.

limitação de mandato eram superiores aos perigos do potencial autoritarismo dos ocupantes de cargos.

Hamilton pleiteou que a obrigação em deixar os cargos seria uma diminuição dos incentivos para o bom comportamento e que privaria a nação da experiência e sabedoria ganha pelos ocupantes de cargos durante os mandatos (Hamilton 1788). Os posicionamentos de Hamilton eram também compartilhados por outros representantes, como Robert R. Livingston²⁴ e Richard Harrison, representante de Nova York, que sugeriu que a medida poderia criar um efeito contrário ao esperado:

Se um senador está consciente que sua reeleição depende apenas da vontade do povo, e não é acorrentada por nenhuma lei, ele irá sentir a ambição de ser bem-querido pelo público. Ao contrário, se ele sabe que nenhum esforço meritório de si próprio pode levar a uma recondução, ele irá se tornar mais sem ambição e displicente com a opinião pública. O amor pelo poder, em um governo republicano, é sempre acompanhado por uma proporcional sensação de dependência. (Elliot 1836, 217, tradução livre)²⁵

Ao fim, uma das alegações mais fortes durante o debate de ratificação da Constituição, que convenceu muitos delegados a excluir a rotatividade das previsões legais (Petracca 1996, 259), foi que, uma vez que os mandatos eram relativamente curtos, rotatividade mandatória não seria necessária, já que eleições frequentes levariam naturalmente à renovação. Esta é a peça argumentativa que irei colocar no centro desta tese.

²⁴ Livingston sugeriu que "isto tira o estímulo mais forte à virtude pública: a esperança de honrarias e recompensas." [...] Todos nós sabemos que a experiência é indispensavelmente necessária para um bom governo. Devemos, então, levar a experiência à obscuridade? Repito que isso é um absoluto corte dos direitos do povo." (Elliot 1836, 213-14, tradução livre). No original: "it takes away the strongest stimulus to public virtue: the hope of honors and rewards. [...] We all know that experience is indispensably necessary to good government. Shall we, then, drive experience into obscurity? I repeat that this is an absolute abridgment of the people's rights."

²⁵ No original: "If the senator is conscious that his reelection depends only on the will of the people, and is not fettered by any law, he will feel an ambition to deserve well of the public. On the contrary, if he knows that no meritorious exertions of his own can procure a reappointment, he will become more unambitious, and regardless of the public opinion. The love of power, in a republican government, is ever attended by a proportionable sense of dependence."

Em síntese, as principais alegações de Hamilton, seguidas pelos demais constituintes, podem ser sintetizados em quatro pontos (Hamilton 1788; Petracca 1996), que – não por acaso – reaparecem no debate contemporâneo: i) os cidadãos têm o direito de escolher em quem votar ou não; ii) a rotatividade nos cargos reduz os incentivos para *accountability* (responsividade) dos eleitos; iii) a rotatividade nos cargos priva a sociedade de servidores públicos com experiência; iv) a exigência legal é desnecessária, já que eleições regulares levam à renovação natural dos eleitos.

Esta última afirmação, contudo, não é uma verdade universal. Ironicamente, os EUA são demonstração disto, pois lá não existe a renovação natural prevista. Mas o postulado pode ser tomado como hipótese, o que farei no quarto capítulo, retornando ao mesmo e o testando no cenário brasileiro.

3. O QUE SABEMOS SOBRE OS EFEITOS DESTA LEGISLAÇÃO?

Contemporaneamente, alguns argumentos mudaram a forma, mas essencialmente permanecem os mesmos desejos de fundo. No contexto dos Estados Unidos atual, com baixa renovação legislativa, a limitação tem sido adotada como uma resposta à vantagem eleitoral que torna os mandatários quase imbatíveis (Chen e Niou 2005; Engstrom e Monroe 2006).²⁶ Passando das motivações da proposta para seus impactos observáveis, neste capítulo sintetizo a literatura sobre os efeitos produzidos pela limitação de mandatos legislativos.

Para iniciar a incursão nessa seara, a figura 1 exibe um grafo de rede de coocorrências (Codato, Madeira, e Bittencourt 2020; Dammski, Cavalieri, e Pinto 2017; van Eck et al. 2010; van Eck e Waltman 2011; Waltman, van Eck, e Noyons 2010) de termos presentes nos títulos e resumos de 131 artigos sobre “*legislative term limits*”, presentes na base de indexação *Scopus*. Os artigos foram publicados entre 1993 e 2017.

²⁶ Ibáñez-Macías (2015) advoga que os mandatários (*incumbents*) obteriam vantagens competitivas – em relação aos entrantes – que, embora não ilegais, seriam incompatíveis com o ideal democrático, como: a) custeio de envio de correspondência aos eleitores (no caso brasileiro, também há verbas destinadas à publicidade do mandato); b) equipe de assessores, que acaba por os auxiliar em diversas questões relacionadas à sua campanha; c) *media advantages* (vantagens midiáticas), desde acesso a canais de rádio e televisão, dispostos a repercutir suas declarações por serem representantes eleitos, até a imagem pública construída ao longo dos anos no cargo. Estes elementos fariam, segundo a autora, com que a competição não fosse realmente justa.

aspectos internos das Casas, como as preocupações com *staff* legislativo.

Nesta tese, serão abordados diretamente os estudos presentes nos três primeiros *clusters*. Os outros, embora importantes, de algum modo lidam com dimensões próprias de cada contexto, como os trâmites do processo legislativo. Uma comparação adequada com outros contextos institucionais, como o brasileiro, demandaria um recorte específico para controlar somente estes aspectos, sob o risco de, caso contrário, tornar-se superficial ou incorreta. Por outro lado, os tópicos aqui recortados atendem ao critério de comparabilidade e podem ofertar indícios do que seriam efeitos universais gerados pela adoção desta regra legislativa.

A partir desta base selecionei manualmente as obras mais relevantes que serão tratadas adiante.

A adoção do limite de mandatos legislativos pode ter impactos, conforme a classificação proposta por Carey, Niemi e Powell (2000), em quatro áreas: i) composição social dos eleitos, ii) comportamento parlamentar, iii) relações institucionais, e iv) arena eleitoral ampla:

A primeira diz respeito ao tipo de indivíduos que buscam cargos políticos e vencem eleições; a segunda diz respeito às suas prioridades e atividades no cargo; a terceira diz respeito à maneira pela qual o poder é distribuído dentro das legislaturas e entre legislaturas e outros atores políticos; a quarta diz respeito ao nível de competição para outros cargos, em como políticos ambiciosos banidos de suas câmaras legislativas voltam atenção a prêmios políticos alternativos. (Carey, Niemi, e Powell 2000, 6, tradução livre)²⁷

²⁷ No original: "The first concerns the types of individuals who seek and win office; the second concerns their priorities and activities in office; the third concerns the manner in which power is distributed within legislatures and between legislatures and other policymakers; and the fourth concerns the level of competition for other elected offices, as ambitious politicians banished from their state legislative chambers turn their attention to alternative political prizes."

Nestes quatro pontos, a quase unanimidade das pesquisas aponta para as mesmas direções.

Sobre a hipótese de que o limite de mandatos poderia gerar mais diversidade em termos de representação social, Carey, Niemi e Powell (1998) e Carey, Niemi, Powell e Moncrief (2006), comparando estados com e sem limite de mandatos, descobriram que esta legislação não promove estas mudanças, em termos de background profissional, educacional ou ideológico:

limite de mandatos não possui nenhum efeito sobre o tipo de pessoas eleitas para os cargos, por qualquer medida que seja usada, em uma amplitude de características demográficas ou de predisposição ideológica. (Carey et al. 2006, 128, tradução livre).²⁸

O item *comportamento* é o âmbito que mais favorece os defensores desta legislação. Os resultados apontam que o impacto é claro nas prioridades dos legisladores. Carey, Niemi e Powell (2000) demonstram que diversas atividades regionais (distritais), usualmente associadas como puramente eleitoreiras, tendem a ser inibidas ou desaparecer. No entanto, também há aspectos negativos sobre as mudanças comportamentais. Wright (2007) evidencia que, tantos nas legislaturas que funcionam meio-período, quanto nas que funcionam em período integral, diminuiu o número de votações realizadas, com sessões legislativas mais curtas. Kousser (2005) aponta que também o número de propostas de leis se alterou dramaticamente, em ambas direções. Isto é, parlamentares novatos passaram ou a não propor legislação alguma ou a propor de forma desvairada. Em ambos os casos, reflexo da ausência de trato e conhecimento para coordenar ações e negociar propostas.

²⁸ No original: "term limits have virtually no effect on the types of people elected to office, whether measured by a range of demographic characteristics or by ideological predisposition."

Sobre a organização interna das Casas, elas foram obrigadas a passar por mudanças, sendo forçadas a oferecer cursos de treinamento aos parlamentares novatos, a fim de situá-los no processo legislativo (Kousser 2005). Também precisaram codificar em regras as antigas práticas informais, que antes eram aceitas e seguidas naturalmente por todos seus membros. O formalismo legal tende a ganhar ênfase no lugar de tradições e práticas consolidadas, mas informais, que passam a ser abandonadas – como, por exemplo, a indicação de membros de comissões, que, por tradição, não por regra, era baseado em *seniority* (antiguidade) (Kousser 2005).

No âmbito das relações institucionais entre os vários atores no jogo político, Carey et al (2006) sugerem que a mudança legal altera o equilíbrio de poder, aumentando a força do executivo (governador e burocracia) e enfraquecendo a influência dos líderes partidários e das comissões legislativas. Resultado idêntico ao que chegaram Moncrief e Thompson (2001), por outras vias. Considerando a partir das perspectivas dos lobistas, estes autores sugerem que a limitação causou uma diminuição da importância dos legisladores, movendo a esfera de influência e decisão para o governador e agências administrativas – atores que os lobistas passaram a dar maior atenção.

Os efeitos eleitorais são o ponto em que os pesquisadores parecem mais discordar. Abordando pelo lado positivo, Daniel e Lott (1997) constataam que a limitação reduziu drasticamente os gastos de campanha dos candidatos e aumentou a competição eleitoral: o número de candidatos subiu, as disputas ficaram mais acirradas e mais mandatários foram derrotados, mesmo antes de atingirem seu limite de

mandatos.²⁹ Já Nalder (2007), em um período de 28 anos na Califórnia, investiga a hipótese de que os limites de mandatos aumentariam a participação política, mensurada pelo comparecimento eleitoral.³⁰ Sua conclusão é em sentido oposto, apontando que a regra não apenas não atingiu o objetivo de aumentar o comparecimento, mas o reduziu.³¹

Os achados de Gerber e Lupia (1996) indicam, na trilha daquilo que Hamilton já havia previsto, que os limites de mandatos não levam à maior responsividade dos representantes - embora também não a reduza. Carey (1996), utilizando dados sobre a Costa Rica, advoga que a regra não necessariamente impede carreirismo político, mas, sim, dá lugar à patronagem. A tendência majoritária costa-riquenha era de políticos que, mesmo quando eleitos pela primeira vez, já tinham vida política pregressa, e continuaram na vida política após atingirem o limite de mandatos, como padrinhos políticos. Altera-se o padrão de recrutamento político, mas isso não leva ao "cidadão-legislador", como nas formulações dos defensores dessa legislação.

Por que, então, parte dos cidadãos continua a apoiar tal medida? Sobre as razões do apaixonado suporte popular à

²⁹ É importante fazer a ressalva de que o sistema eleitoral americano adota voto majoritário uninominal, com magnitude um, enquanto o Brasil adota o voto proporcional de lista aberta, com distritos de grande magnitude. Isto implica que alguns pontos sobre os efeitos eleitorais possivelmente não sejam comparáveis ou reproduzíveis. Campanhas eleitorais em sistemas majoritários uninominais tendem a ser mais baratas do que em sistemas proporcionais de grande magnitude. Desta forma, a redução dos gastos de campanha talvez não se reproduzisse em um sistema proporcional.

³⁰ Nos Estados Unidos, o voto é facultativo.

³¹ A aparente incoerência do comportamento do eleitor que, ao mesmo tempo que apoia o limite de mandatos reelege seus representantes foi explicada por Dick e Lott (1993), a partir da ideia de coordenação de ações. Se um distrito deixar de reeleger seus representantes, quando estes já adquiriram as habilidades necessárias para obter receitas governamentais para o distrito, enquanto distritos vizinhos reelegerem seus deputados, isto prejudicaria o distrito na destinação de recursos públicos. Assim, mesmo alguém desejando a renovação, votaria pela manutenção de seu deputado, em vista de que se os vizinhos adotassem comportamento distinto, seu distrito seria prejudicado. A solução, então, seria impor o comportamento da renovação como obrigatório a todos, por meio do limite de mandatos. Apesar desta explicação de cunho racional, que reconhece que renovar implica perda de *know how* legislativo, os autores não entram no mérito do prejuízo coletivo de uma renovação obrigatória constante.

proposta, Karp (1995) sugeriu que este apoio não teria relação com a insatisfação com a performance legislativa, em específico, mas com o processo político de um modo mais amplo:

[A insatisfação] pode não estar relacionada com a inabilidade do legislativo de resolver problemas importantes, mas, ao invés, seja causada pela insatisfação com o processo político. [...] A limitação de mandatos oferece uma oportunidade para ventilar a frustração com o governo. Assim, a ideia de limitar o número de mandatos legislativos não é tanto uma solução para um problema específico, mas um reflexo de cinismo e raiva. (Karp 1995, 175-76, tradução livre)³²

Ou seja, nas palavras de Karp, o apoio popular à proposta se dá menos por causa de problemas legislativos concretos, e mais como resultado da raiva generalizada com a política.

O quadro a seguir apresenta uma síntese dos pontos tratados neste capítulo.³³

³² No original: "may not be related to a legislature's inability to solve important problems but, rather, may be caused by a dissatisfaction with the political process. [...] Term limits offer an opportunity to vent frustration with government. Thus, the idea of limiting legislators' terms is not so much a solution to a specific problem as it is a reflection of cynicism and anger."

³³ Como sugeriu Felipe Borba na defesa desta tese, alguns destes achados - como a não diferença na composição social ou a diferença nos gastos de campanha dos membros de mandato único contra os parlamentares profissionais - poderiam ser transformados em hipóteses testáveis com os dados aqui mobilizados. Embora a inserção desta digressão fugiria ao escopo central desta tese, esta é uma agenda de pesquisa a ser abordada no futuro.

Quadro 1 - Síntese da literatura sobre limite de mandatos legislativos

Área	Destaque	Autor(es)
Composição social	Não altera background profissional, educacional ou ideológico dos eleitos.	Carey, Niemi e Powell (1998) Carey et al (2006)
Comportamento	Atividades pork-barrel, eleitoreiras, tendem a ser inibidas ou desaparecer.	Carey, Niemi e Powell (2000)
Comportamento	Diminuiu o número de votações realizadas, com sessões legislativas mais curtas.	Wright (2007)
Comportamento	Número de propostas de leis se alterou dramaticamente, em ambas direções.	Kousser (2005)
Comportamento	Formalismo legal tende a ganhar ênfase no lugar de tradições e práticas consolidadas.	Kousser (2005)
Relações Institucionais	Aumento da força do executivo (governador e burocracia) e enfraquecimento dos líderes partidários e dos comitês legislativos.	Carey et al (2006)
Relações Institucionais	Diminuição da importância dos legisladores, movendo a esfera de influência/decisão para o governador e agências administrativas.	Moncrief e Thompson (2001)
Eleitoral	Redução drástica dos gastos de campanha e aumento da competição eleitoral.	Daniel e Lott (1997)
Eleitoral	Redução do comparecimento eleitoral.	Nalder (2007)
Eleitoral	Não leva à maior responsividade dos representantes, embora também não a reduza. Inalterância.	Gerber e Lupia (1996)
Eleitoral	Não impede carreirismo político, mas, sim, dá lugar à patronagem.	Carey (1996)

Fonte: elaboração própria

4. O BRASIL PRECISA DO FIM DA REELEIÇÃO PARA CARGOS LEGISLATIVOS? RENOVAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Como exposto no capítulo anterior, o limite de mandatos se fundamenta, em termos principiológicos, na necessidade, para fins democráticos, de alternância no poder. A limitação de mandatos legislativos é, portanto, um desenho institucional para compelir à (*to enforce*) tal renovação. Foi este o fundamento do debate da Virginia e é sob este princípio que se instauram as leis que limitam mandatos. Mas, contemporaneamente, esta medida nasce essencialmente para resolver um problema, que são estruturas eleitorais que dificultam a troca de representantes. Ou seja, trata-se de uma solução para um problema concreto: a baixa renovação dos quadros eletivos. Neste capítulo, pergunta-se: este problema existe no Brasil? A resposta desta pergunta possibilita responder à questão que dá título a este capítulo. Se o problema da baixa renovação política não existir, então, em termos lógicos, não é necessária a solução.

Teoricamente, retorno a Hamilton. Um de seus pressupostos diz: eleições constantes levam, naturalmente, à renovação política ("*rotatividade nos cargos*", em seu termo). Toma-se isto por hipótese, a ser confirmada ou negada. Questão de pesquisa: as eleições levam à rotatividade nos cargos? Se a resposta for positiva, o posicionamento de Hamilton sobre a desnecessidade do limite de mandatos pode continuar válido, para o caso brasileiro, mais de 200 anos após proferido.

A literatura de ciência política considera que a renovação política no âmbito federal brasileiro é alta, especialmente se comparado com outros países do mundo. Pesquisas como de David Samuels (2000, 2003) e Carlos Pereira

e Lucio Rennó (2001, 2007) mostram que a taxa de reeleição gira, em média, em torno de 60% a 70% dos que apresentam recandidatura. Isto é, pelo menos 30% a 40% da casa é renovada a cada eleição. Em termos comparativos, isto é muito alto - por exemplo, de 25 países analisados por Matland e Studlar (2004), a renovação média foi de apenas 9% a cada eleição, com Estados Unidos e Reino Unido com baixíssima renovação (7,8% e 5,6%, respectivamente) e Portugal alcançando o maior patamar, com 19,1%.

4.1 COMO MEDIR RENOVAÇÃO?

Neste tema, invariavelmente depara-se com a questão objetiva: como medir renovação política? Embora muita coisa possa ser colocada sob o mesmo guarda-chuva e assim chamada, é importante distinguir os diferentes tipos de renovação possíveis. Inicialmente, vamos recorrer aos indicadores clássicos sintetizados por Wanderley Guilherme dos Santos (2002). Para isso, precisamos distinguir: (a) renovação bruta; (b) renovação compulsória; (c) renovação líquida; e (d) conservação.

A renovação bruta é a taxa da renovação total. É a mais simples e visceral de todas. A renovação compulsória é a taxa de renovação que, antes mesmo do resultado do pleito, já podemos saber que haverá, pelo fato que os ocupantes dos cargos optaram por não se recandidatar. Ou seja, é a renovação que ocorre não por vontade do eleitor, mas dos próprios políticos, que decidiram retirar-se. A renovação líquida é aquela que considera somente os que efetivamente se candidataram. Isto é, entre o conjunto daqueles que tentaram se reeleger, qual foi a renovação? Também poderia ser chamada de taxa de renovação real, pois é a renovação efetiva promovida pelos eleitores. A taxa de conservação vai em sentido inverso à renovação líquida. Também poderíamos

chamar de taxa de sucesso eleitoral dos políticos. Entre aquele conjunto de políticos que já ocupa o cargo e tentou a reeleição, qual porcentagem foi mantida nos cargos, por mais um mandato? Os índices são calculados conforme as fórmulas a seguir.³⁴

Fórmula 1 - Renovação bruta

$$\frac{(w + d)}{t} * 100$$

Fórmula 2 - Renovação

compulsória

$$\frac{w}{t} * 100$$

Fórmula 3 - Renovação

liquida

$$\frac{d}{(r + d)} * 100$$

Fórmula 4 - Conservação

legislativa

$$\frac{r}{(d + r)} * 100$$

Fonte: Santos (2002)

Onde: *w* é desistência (*withdrawal*), atuais ocupantes do cargo que optaram por não se recandidatar; *d* é derrotado (*defeated*), atuais ocupantes do cargo que se candidataram, mas foram derrotados; *r* são os reeleitos (*reelected*); atuais ocupantes do cargo que se recandidataram e foram vitoriosos; e *t* é o total de eleitos.

Uma limitação reiteradamente apontada sobre estudos de renovação política é que a verificação da reeleição imediata deixa em aberto a questão sobre a recondução intermitente. Isto é, aquela em que um indivíduo, após ocupar um mandato, afasta-se por um período, retornando à representação posteriormente. Nos cálculos tradicionais, este indivíduo é contabilizado como um novo eleito, mesmo não o sendo. Para capturar este movimento, agreguei os bancos de dados dos

³⁴ Santos também apresenta a taxa de renovação vegetativa, para ponderar casos quando se aumenta o número de cadeiras disponíveis, mas este não é o caso de interesse desta pesquisa.

eleitos em todo o período, no nível individual, verificando os padrões de carreira de eleição intermitente.

Para operacionalizar isso, proponho uma adaptação da taxa de renovação bruta, que chamo de taxa de *renovação bruta ajustada*. A fórmula 5 resume o cálculo, simples, que foi formulado também para atender aos dados disponíveis no caso brasileiro.

Fórmula 5 - Renovação bruta ajustada

$$\frac{t - (R_d + R_i)}{t} * 100$$

Fonte: elaboração própria

Em que R_d são os reeleitos diretos, ou seja, aqueles que obtiveram sucesso em duas eleições consecutivas, e R_i são os reeleitos intermitentes, que ocuparam uma vaga para aquele cargo em algum ano anterior, mas não na legislatura imediatamente anterior, e t é o total de eleitos naquele ano.

A vantagem do tratamento de dados proposto reside na precisão dos resultados, já que captura aqueles que tecnicamente não são reeleitos – uma vez que não ocuparam cargo na legislatura anterior – mas também não são novos entrantes na vida política, e sim políticos retornando à atividade após um período fora.

4.2 OS DADOS

No total do banco de dados, constam 2.827.557 (dois milhões, oitocentas e vinte e sete mil, quinhentas e cinquenta e sete) candidaturas, realizadas por 1.807.136 (um milhão, oitocentos e sete mil, cento e trinta e seis) indivíduos únicos, em todos os pleitos ocorridos entre 1998

e 2020.³⁵ Quando passamos ao conjunto apenas de eleitos, os números se alteram razoavelmente. No total do período de 22 anos, temos 395.189 candidaturas com status "eleito". Estas foram ganhas por um total de 233.896 indivíduos. Se pegássemos apenas estes valores gerais, isso indicaria que cada indivíduo eleito ganhou em média menos de duas eleições (1,69 eleição, para ser exato).

A seguir, para começar a abordar os dados, aplico a técnica de análise de redes para verificar a co-ocorrência de candidaturas e eleições. Isto é, tomando o indivíduo como unidade de análise, e os anos de registro de suas candidaturas como termos de co-ocorrência. Esta abordagem permite identificar os eventuais *clusters* (agrupamentos) formados pelas conexões dos indivíduos. Para modelar a rede, foi utilizado o software VOSviewer.³⁶ Este programa foi originalmente criado para análise de redes bibliográficas, contudo, não há ônus em utilizá-lo para outros tipos de redes, como exposto pelos próprios criadores (Eck e Waltman

³⁵ Os bancos de dados dos anos de 1994 e 1996 infelizmente não contém a variável "CPF do candidato". Enquanto podem ser úteis para outras pesquisas, esta variável é indispensável na modelagem aqui proposta, motivo pelo qual só foi possível iniciar a série histórica a partir de 1998. Em todos os anos, teve a ocorrência de registros duplicados, identificados a partir do número do CPF informado (ou que estavam sem CPF), que tiveram que ser deletados. A informação primária utilizada para escolha do caso deletado foi a distinção da candidatura deferida ou indeferida, deletando-se este último. Situações em que esta distinção foi insuficiente para a escolha foram revisadas manualmente, caso a caso. Para todos os anos, o número de casos duplicados deletados tende a ser irrelevante. O número de casos deletados em cada ano é o segue. 2020: 1381 casos; 2018: 118 casos; 2016: 915 casos; 2014: 175 casos; 2012: 2069 casos; 2010: 232 casos; 2008: 917 casos; 2006: 155 casos; 2004: 1.804 casos; 2002: 896 casos; 2000: 3376 casos; 1998: 576 casos. Em todos os anos, analisou-se somente eleições ordinárias, sendo desconsideradas (deletadas) as eleições suplementares. Para o ano de 2020, foi utilizado o banco de dados fornecido pelo TSE em 28/11/2020, que ainda não estava consolidado, em virtude da proximidade temporal com a realização do pleito. Para este ano, estão ausentes as informações sobre 121 municípios. Contudo, do ponto de vista estatístico, dificilmente esses dados ausentes fariam alguma diferença relevante nos padrões gerais aqui identificados.

³⁶ Versão 1.6.7.

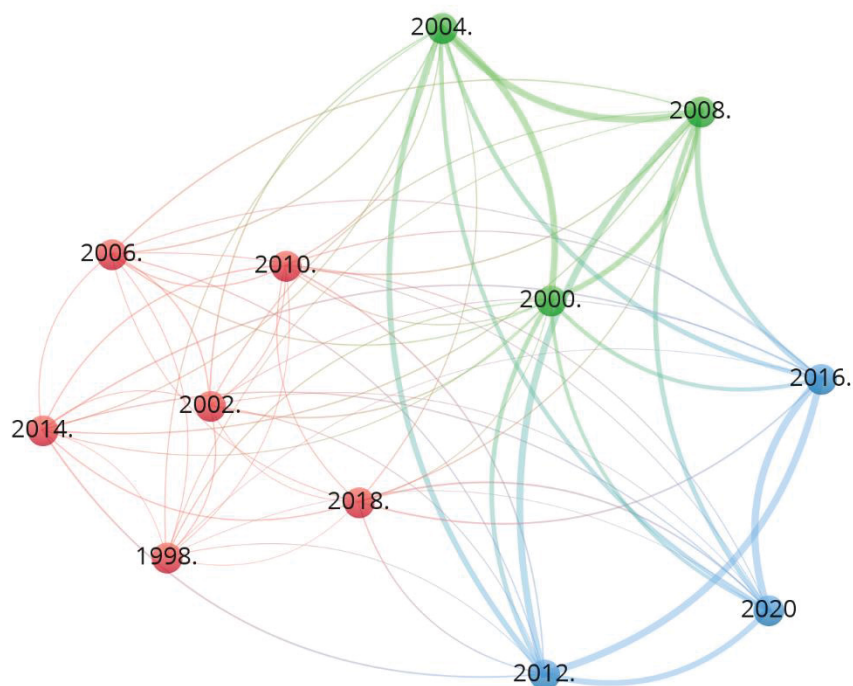
2018).³⁷ Para isso, “enganei” o software, substituindo os termos a partir de modelo da *Scopus*. Para as figuras 3 a 9, apresentadas nas próximas seções, foi usado o campo referente a “palavras-chaves”. Apenas para a figura 2, já que por algum motivo o software não lê mais de um milhão de linhas de palavras-chaves, mas o faz para autores, foi usado o campo relativo a “autores”. Para todas as figuras apresentadas usando este procedimento foi adotada a técnica de co-ocorrências, com o método *full counting*, e o método de normalização *association strength*.³⁸ Os clusters foram formados a partir do cálculo de modularidade, sendo que o que conecta os indivíduos na rede são os anos em que foi candidato e/ou eleito, conforme cada teste. A vantagem do VOSviewer é sua grande usabilidade, pois constrói as redes de forma semiautomática e com uma bela visualização; como porém, ele infelizmente não nos oferta estatísticas de rede mais robustas.

A figura 2, a seguir, mostra um grafo de redes aplicado a todos os 1.807.136 indivíduos que postularam alguma candidatura, entre 1998 e 2020. Nesta figura é considerada apenas a candidatura, não a eventual eleição ou fracasso.

³⁷ O uso não convencional do software me lembra a frase atribuída a Gene Kranz, engenheiro aeroespacial e diretor de voo da NASA: “Eu não me importo para o que a coisa foi *desenhada* para fazer; eu me importo com o que ela *consegue* fazer.” (Howard 1995, tradução livre). No original: “I don't care about what anything was *designed* to do, I care about what it *can* do.”

³⁸ Testes com outras variações nestas configurações não resultaram em diferenças significativas na distribuição ou agrupamento, somente no aspecto gráfico. Esta mesma nota se aplica às demais figuras.

Figura 2 - Grafo de rede de todos postulantes a cargos eletivos entre 1998 e 2020 (N = 1.807.136)

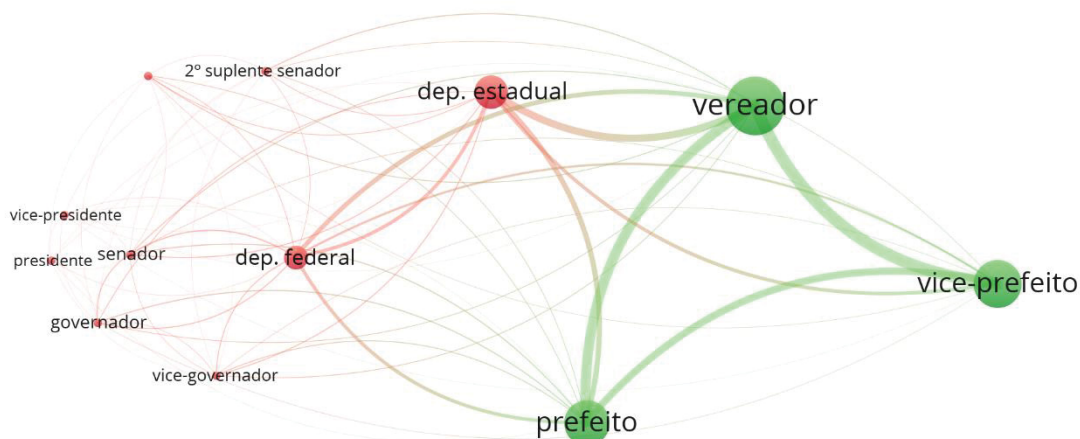


Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Como seria esperado, em termos lógicos, as candidaturas nacionais formam um *cluster*, em si, e as municipais outros dois. Isso é logicamente esperado pelo simples peso numérico, uma vez que o número de candidatos em anos de pleito nacional gira entre 20 e 30 mil e em anos de pleito municipal entre 400 e 500 mil. O interessante destes resultados é o primeiro indicativo de algo de veremos adiante: no que concerne às eleições municipais, existe uma clivagem entre os indivíduos que concorreram nos anos de 2000, 2004 e 2008, e aqueles que concorreram em 2012, 2016 e 2020. Isso também se repetirá entre os eleitos.

A figura 3, em seguida, apresenta análise semelhante à da figura 2, mas são selecionados apenas os 233.896 indivíduos que conquistaram alguma vitória no período, além de identificação por cargo postulado.

Figura 3 - Grafo de rede dos postulantes a cargos eletivos entre 1998 e 2020, que tiveram pelo menos uma vitória no período



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Como vimos, as eleições municipais são um conjunto razoavelmente distinto das eleições estaduais e federais. Tratá-las em conjunto implicaria prejuízos à interpretação dos resultados. A partir daqui, portanto, irei apresentá-las de forma separada. Também a partir deste momento irei eliminar qualquer entrada no conjunto de dados referente a cargos executivos. Embora estes dados estejam preservados no banco de dados original, e possam servir para futuras pesquisas não constituem o objeto desta pesquisa.

4.3 TENTATIVA, FRACASSO E SUCESSO: TAXAS DE RENOVAÇÃO LEGISLATIVA

Inicialmente, vamos verificar as recandidaturas apresentadas. Isso já é um indício sobre a ambição política destes postulantes. Para efeitos desta análise, são considerados apenas aqueles candidatos postulantes ao mesmo

cargo³⁹ na eleição seguinte à que tenha vencido.⁴⁰ Os postulantes a outros cargos, aqui, são considerados como “não concorreu”. Os resultados são sumarizados na tabela 1.

Tabela 1 - Recandidaturas apresentadas

Cargo	Ano	%
Dep. Estadual	2002	77,2
	2006	76,4
	2010	75,5
	2014	75,5
	2018	72,9
Dep. Federal	2002	73,7
	2006	79,8
	2010	74,7
	2014	74,7
	2018	75,2
Vereador	2004	73,2
	2008	75,1
	2012	72,3
	2016	73,3
	2020	73,1

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

A constância e consistência dos resultados são impressionantes, sugerindo um verdadeiro padrão brasileiro. Em quinze eleições distintas, a média de recandidaturas apresentadas é de 74%, nunca ficando abaixo de 72% ou acima

³⁹ Optei por tratar nesta tese somente dos cargos proporcionais (deputados estadual, federal e vereador), excluindo, portanto, o Senado. Embora este componha o Poder Legislativo, a natureza de sua eleição (majoritária contra proporcional) prejudicaria uma comparabilidade direta. O Senado não foi criado para dele se esperar renovação, como se pode ambicionar dos outros poderes legislativos. A idade mínima para eleição (35 anos) e a duração dos mandatos (8 anos) são claro indicativo disso. Devido suas características muito particulares, o estudo sobre o Senado merece uma pesquisa em separado, somente para si.

⁴⁰ Para fins dessa pesquisa, foram considerados “eleitos” somente aqueles que saíram das urnas sob essa condição, e dessa forma constam no banco de dados da TSE. Como consequência, essa pesquisa não captura eventuais suplentes que, em virtude da saída de titulares (por renúncia, cassação, morte, para ocupar cargos no Executivo ou outros motivos possíveis) tenham assumido o cargo temporariamente ou mesmo em definitivo durante o mandato.

de 79%. As tabelas 2 e 3 mostram as informações sobre a situação eleitoral final, a cada ano.

Tabela 2 - Resultados eleitorais no pleito seguinte, para parlamentares eleitos (1998-2020)

Cargo	Ano		Reeleito	Derrotado	Não se candidatou	Total
Dep. Estadual	2002	N	503	301	238	1042
		%	48,3	28,9	22,8	100
	2006	N	538	271	250	1059
		%	50,8	25,6	23,6	100
	2010	N	567	233	259	1059
		%	53,5	22	24,5	100
	2014	N	560	219	280	1059
		%	52,9	20,7	26,4	100
	2018	N	535	237	287	1059
		%	50,5	22,4	27,1	100
Dep. Federal	2002	N	266	110	134	510
		%	52,2	21,6	26,3	100
	2006	N	260	150	104	514
		%	50,6	29,2	20,2	100
	2010	N	282	101	130	513
		%	55	19,7	25,3	100
	2014	N	263	98	152	513
		%	51,3	19,1	29,6	100
	2018	N	240	146	127	513
		%	46,8	28,5	24,8	100
Vereador	2004	N	21134	22807	16126	60067
		%	35,2	38,0	26,8	100
	2008	N	20648	18239	12879	51766
		%	39,9	35,2	24,9	100
	2012	N	21243	16305	14355	51903
		%	40,9	31,4	27,7	100
	2016	N	23945	18164	15325	57434
		%	41,7	31,6	26,7	100
	2020	N	23248	19091	15591	57930
		%	40,1	33,0	26,9	100

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Percebemos dois padrões distintos. Para vereador, a taxa de reeleição varia entre 35% e 40%. Para deputados estadual⁴¹ e federal, ela gira sempre em torno de 50%, com um mínimo histórico de 46% e um máximo de 55%. Estes são achados importantes, pois indicam a taxa renovação legislativa existente no Brasil.

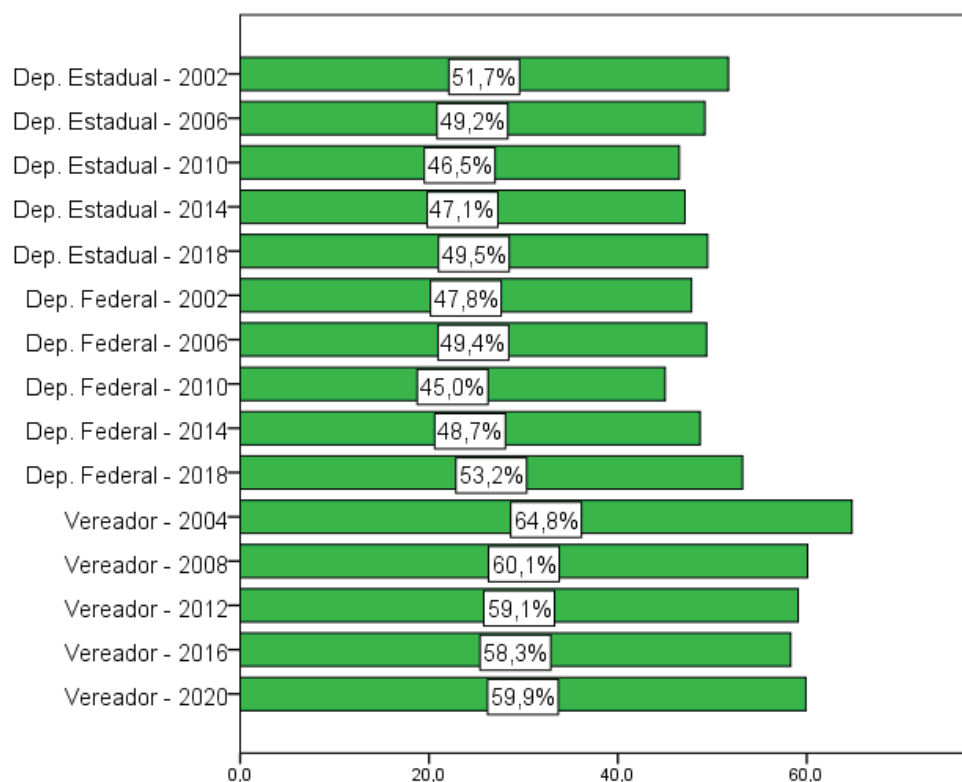
Isto posto, já temos as informações para calcular as taxas propostas por Wanderley Guilherme dos Santos, explicadas em seção anterior. É isto que a tabela 3 apresenta. Os gráficos 1 e 2 ilustram as duas taxas mais importantes.

Tabela 3 - Taxas de renovação legislativa (1998-2020)

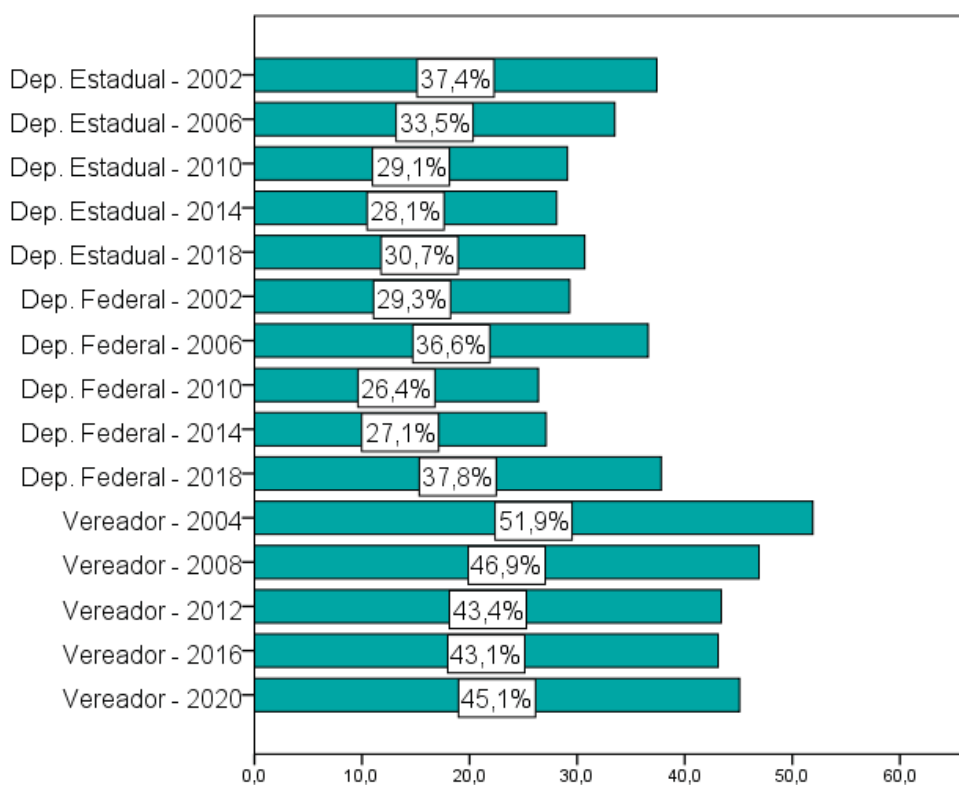
Cargo	Ano	Renovação bruta	Renovação compulsória	Renovação liquida	Conservação
Dep. Estadual	2002	51,7	22,8	37,4	62,6
	2006	49,2	23,6	33,5	66,5
	2010	46,5	24,5	29,1	70,9
	2014	47,1	26,4	28,1	71,9
	2018	49,5	27,1	30,7	69,3
Dep. Federal	2002	47,8	26,3	29,3	70,7
	2006	49,4	20,2	36,6	63,4
	2010	45,0	25,3	26,4	73,6
	2014	48,7	29,6	27,1	72,9
	2018	53,2	24,8	37,8	62,2
Vereador	2004	64,8	26,8	51,9	48,1
	2008	60,1	24,9	46,9	53,1
	2012	59,1	27,7	43,4	56,6
	2016	58,3	26,7	43,1	56,9
	2020	59,9	26,9	45,1	54,9

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

⁴¹ Em toda esta tese o termo “deputado estadual” engloba também “deputado distrital”, do Distrito Federal. Ambos foram agregados no mesmo cargo pelo bem da síntese.

Gráfico 1 - Renovação legislativa bruta (1998-2020)

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Gráfico 2 - Renovação legislativa líquida (1998-2020)

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

A renovação bruta já estava indicada na tabela 2. A renovação líquida - isto é, considerando apenas os postulantes à reeleição, descontados os desistentes - também é relativamente alta. Os cargos estaduais e federais variam em torno de 30% e os cargos municipais em torno de 45%. Ou seja, entre aqueles que tentam a reeleição como vereador, quase metade fracassa. Isto sugere uma postura ativa do eleitor na tomada de decisões em reeleger ou não reeleger seus representantes.

4.4 'LÁ E DE VOLTA OUTRA VEZ': PADRÕES LONGITUDINAIS DE REELEIÇÃO INTERMITENTE

Ao verificar a renovação de uma eleição para a seguinte, como usualmente é realizado, tal como na seção anterior, não temos como saber se estes novos entrantes são, de fato, novos indivíduos na política, ou políticos que estão retornando ao cargo após um período fora da vida pública. É preciso, portanto, implementar uma diferenciação entre aqueles eleitos que realmente são entrantes de primeiro mandato e elites antigas que, após um ou mais mandatos de descanso, retornam ao cargo.

Os dados expostos a seguir agregam em uma mesma base todos os indivíduos eleitos no período. Desta forma, estes dados apresentam uma taxa de renovação mais precisa e, tendencialmente, menor do que a encontrada pelo método tradicional, uma vez que captura tanto as reeleições diretas quanto as intermitentes. Importante notar que tal refinamento trabalha *contra* a hipótese defendida nesta tese, não a favor. A detecção da eventual existência ou não de reeleição intermitente é relevante para os aderentes do limite de mandatos legislativos, pois pode lhes dar *insights* sobre qual tipo seria necessário no Brasil, se for este o

caso. Isto é, se a limitação da reeleição consecutiva ou a imposição de um limite absoluto, para a vida – este último, caso o tipo intermitente fosse o predominante.

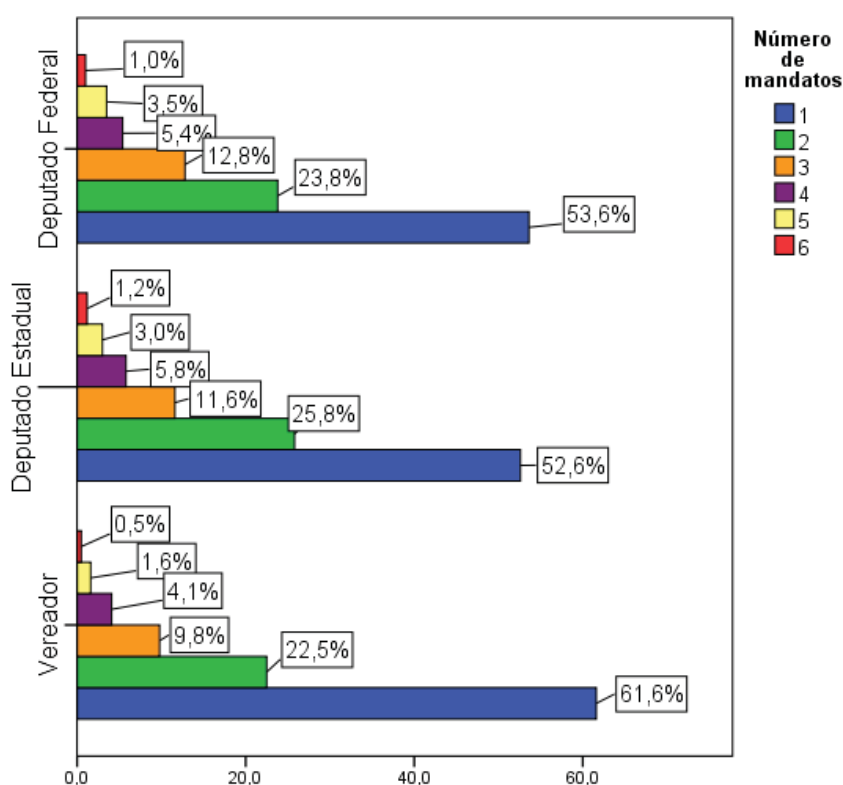
Inicialmente, pode-se verificar o número de mandatos exercidos por cada indivíduo – o banco de dados contempla todos municípios e estados brasileiros no período de 1998 a 2020. Estes dados são apresentados na tabela 4 e ilustrados no gráfico 3.

Tabela 4 - Número de mandatos exercidos por indivíduos (1998-2020)

Número de mandatos	Vereador		Deputado Estadual		Deputado Federal	
	N	%	N	%	N	%
1	126838	61,6	1810	52,6	894	53,6
2	46234	22,5	888	25,8	397	23,8
3	20134	9,8	399	11,6	214	12,8
4	8429	4,1	198	5,8	90	5,4
5	3197	1,6	102	3,0	58	3,5
6	1030	,5	42	1,2	16	1,0
Total	205862	100,0	3439	100,0	1669	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

Gráfico 3 - Número de mandatos exercidos por indivíduos (1998-2020)



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE

A tabela 4 demonstra que, ao contrário do que ocorre na imensa maioria dos países de democracia avançada⁴², o número de parlamentares profissionais, que se reelegem consecutivamente, é muito baixo. Para os três cargos analisados, o número de indivíduos que foram eleitos em todas as legislaturas é evento extremamente raro. Para vereador, apenas pouco mais de 1 mil indivíduos (o que representa mero 0,5% dos mais de 200 mil indivíduos eleitos para este cargo) logrou o feito de eleger-se em todos os pleitos. Para deputado federal, são apenas dezesseis indivíduos (1% dos 1.669 eleitos, em seis eleições distintas). O valor mais alto se dá nas Assembleias Legislativas estaduais, mas não representa grande crescimento. Só 42 políticos (1,2% dos deputados estaduais), em todo o Brasil, conseguiram permanecer em seus cargos de 1998 até hoje.

⁴² Como mencionado antes, nos 25 países de democracia ocidental analisados por Matland e Studlar (2004), a média de renovação é de meros 9%.

Também o valor daqueles que obtiveram sucesso em cinco ou quatro eleições não alcança patamares muito altos. Em todos os casos (deputado federal, estadual e vereador), a soma de seis, cinco e quatro mandatos não chega a 10%. Isto é um achado importante, e uma demonstração claríssima da não existência, de forma massiva, de políticos profissionais nos legislativos brasileiros. A maioria esmagadora (61,6% entre vereadores, 52,6% entre deputados estaduais e 53,6% entre deputados federais) ocupou o cargo por apenas um mandato. Frise-se: mais da metade dos mais de 200 mil indivíduos eleitos para cargos legislativos no Brasil ocuparam o mesmo por apenas um mandato!

A tabela 5 sintetiza uma série de estatísticas, incluindo a taxa de renovação ajustada, aqui proposta.

Tabela 5 - Taxas de reeleição intermitente e renovação ajustada (em porcentagem)

		Estreante	Reeleição direta	Reeleição intermitente	Renovação bruta	Renovação ajustada
Deputado Estadual	2002	*	48,3	*	51,7	*
	2006	44,9	50,8	4,3	49,2	44,9
	2010	41,5	53,5	5,0	46,5	41,5
	2014	42,0	52,9	5,1	47,1	42,0
	2018	45,5	50,5	4,0	49,5	45,5
Deputado Federal	2002	*	52,2	*	47,8	*
	2006	44,8	50,7	4,5	49,3	44,8
	2010	40,5	55,0	4,5	45,0	40,5
	2014	42,5	51,3	6,2	48,7	42,5
	2018	49,7	46,8	3,5	53,2	49,7
Vereador	2004	*	35,2	*	64,8	*
	2008	52,9	39,8	7,3	60,2	52,9
	2012	53,9	37,0	9,2	63,0	53,9
	2016	49,7	41,3	9,0	58,7	49,7
	2020	49,5	41,2	9,3	58,8	49,5

* Não há dados para reeleitos intermitentes por ser o segundo ano da série analisada.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Percebe-se que, enquanto a taxa de reeleitos diretos gira em torno de 50% para deputados federais e estaduais, e

em torno de 40% para vereadores, a taxa de reeleitos intermitentes apresenta média de 5% para deputados e 8% para vereadores. Isto significa que, se a média de renovação bruta do período é de 48% tanto para deputados estaduais quanto federais, e 61% para vereadores, a média de renovação, quando ajustada pelos reeleitos intermitentes, cai para 43%, 44% e 51%, respectivamente. Em suma, a inserção dos dados mais refinados implica uma diminuição média da taxa de renovação na ordem de 4% a 5%, no caso dos deputados, e 10%, no caso dos vereadores. E, ainda assim, tal renovação permanece alta, em todos os casos acima de 40%, sendo muito mais enfática no âmbito municipal.

A seguir, a tabela 6 apresenta uma agregação por tipo de reeleição, para começarmos a verificar os caminhos percorridos por estes representantes. Estas informações são relevantes para pensarmos o tipo de limite de mandatos legislativos – se consecutivo ou absoluto – que seria mais pertinente ao Brasil, se fosse este o caso.

Tabela 6 - Tipos de mandato

Tipo de Mandato	Deputado Estadual		Deputado Federal		Vereador	
	N de indivíduos	%	N de indivíduos	%	N de indivíduos	%
Intermitente	70	2,0	38	2,3	7834	3,8
Sequencial	1439	41,8	679	40,7	59708	29,0
Sequencial e Intermitente	120	3,5	58	3,5	11482	5,6
Único	1810	52,6	894	53,6	126838	61,6
Total	3439	100	1669	100	205862	100

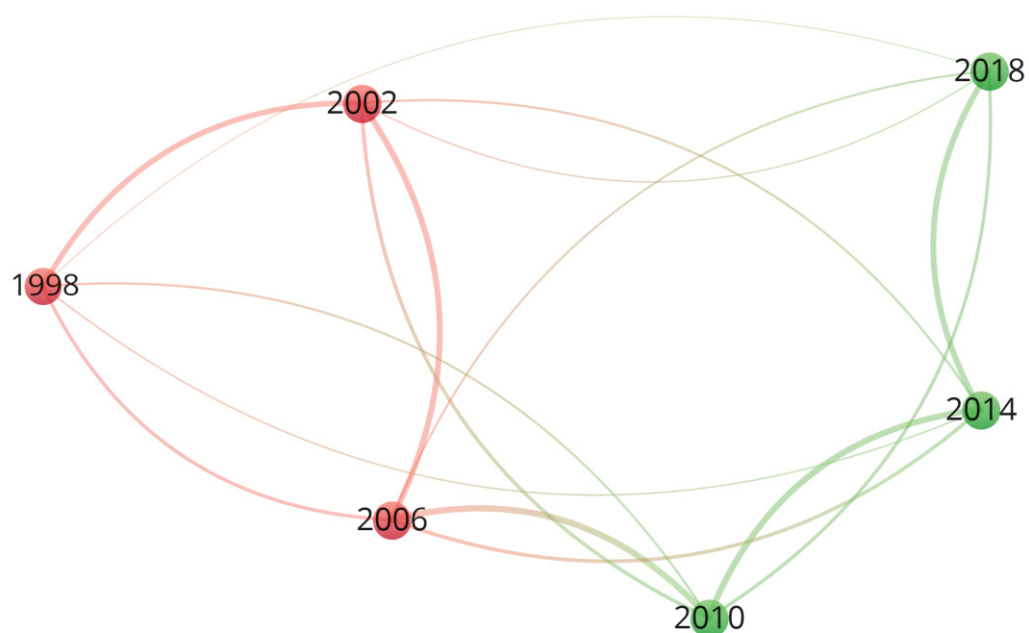
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Percebe-se que a reeleição apenas intermitente é rara. Em todos os cargos, é o tipo menos usual, variando de 2% a quase 4% dos eleitos. Os que combinaram reeleições sequenciais e intermitentes não estão muito à frente, variando entre 3% e 5%. As duas categorias juntas, não chegam a 10% em nenhum dos casos. Fica demonstrado que, de fato, o

tipo de reeleição mais usual é a direta, ou seja, em duas ou mais eleições temporalmente subsequentes. Aqui, abrem-se duas possibilidades interpretativas para explicar o baixo valor de reeleições intermitentes. Uma vez fora do cargo, ou o parlamentar não volta a tentar recandidatar-se; ou, uma vez derrotado, as barreiras para seu retorno ao cargo são maiores. A despeito disso, vale ressaltar mais uma vez que, para todos os cargos, o tipo de mandato mais comum já é o mandato único.

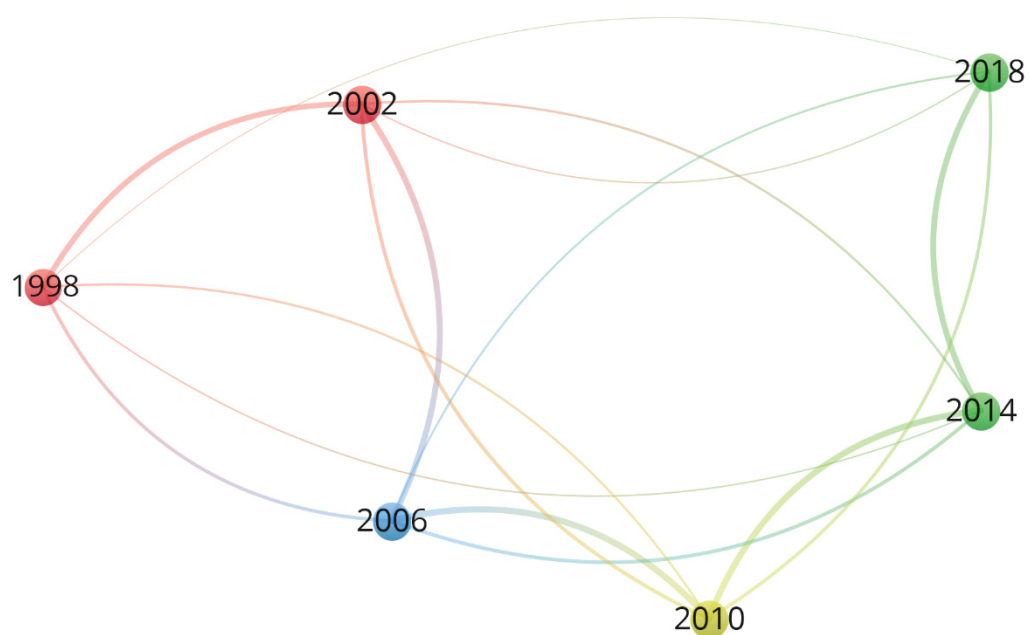
Informações detalhadas sobre os anos que estes mandatos foram exercidos constam nos gráficos 8 a 10, nos apêndices, revelando alguns padrões de carreira. Nos referidos gráficos estão inclusos apenas aqueles que se reelegeram ao menos uma vez. Os valores detalhados desta ilustração, incluindo os parlamentares de mandato único, encontram-se nas tabelas 11 a 13, também nos apêndices. Com estas informações, construí um grafo de rede, a partir da informação dos anos de eleição (que incluem os representantes de mandato único, evidentemente). Esta abordagem é extremamente promissora, pois pode revelar, em forma de conexões de rede, mudanças na classe política brasileira. As figuras 4 a 7 apresentam estes dados. Em todos casos, diferentemente do apresentado anteriormente nas figuras 2 e 3, aqui constam somente eleitos para este cargo, em específico.

**Figura 4 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos
- Deputado Estadual**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

**Figura 5 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos
- Deputado Estadual (versão alternativa)**



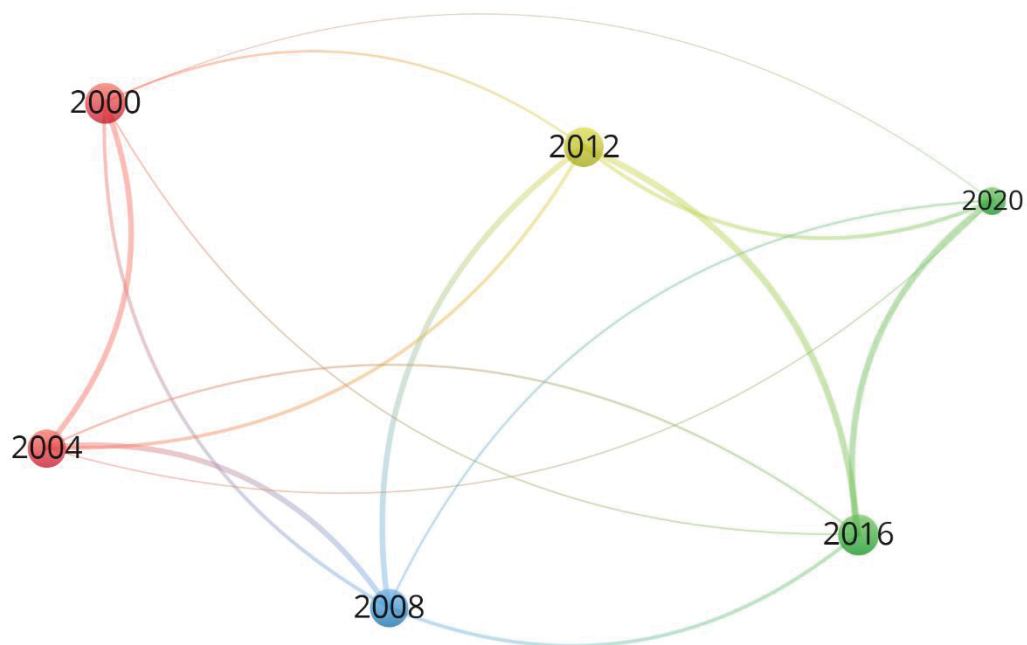
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

**Figura 6 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos
- Vereador**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

**Figura 7 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos
- Vereador (versão alternativa)**



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

A alteração na configuração da resolução do *clustering*, produz resultados distintos, que são apresentados nas figuras em duas versões para cada cargo.⁴³ Quando mantido o valor padrão, em 1, são produzidos dois agrupamentos. Quando a resolução de *cluster* é alterada para 2, uma abordagem mais heterodoxa, são produzidos quatro agrupamentos. De qualquer forma, o achado mais revelador é a similitude das mudanças na classe política, que ocorrem em consonância para os três cargos. Isto é, a mudança do conjunto dos indivíduos eleitos acontece entre 2008 e 2012 para os cargos municipais e entre 2006 e 2010 para os cargos estaduais e federais.⁴⁴

4.5 ESTADOS E MUNICÍPIOS

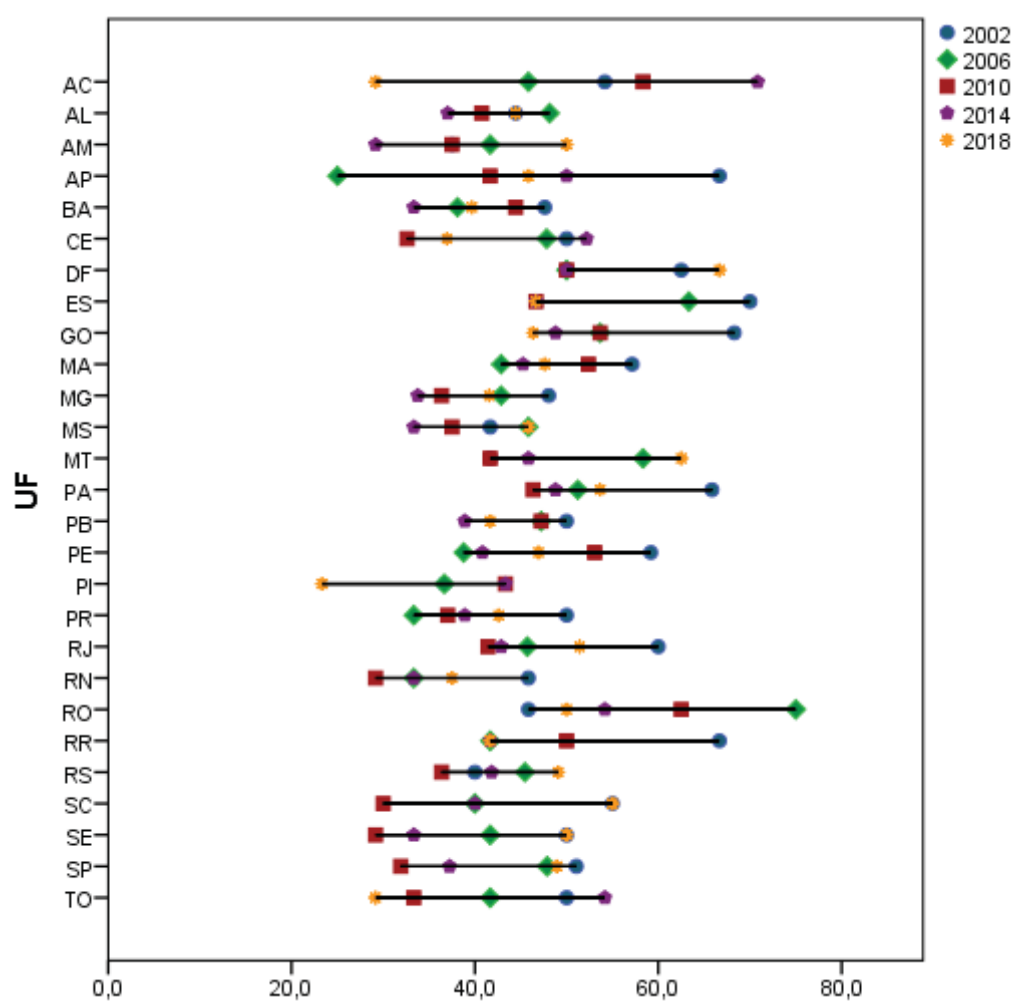
Até aqui, verificamos as médias nacionais. Contudo, essa abordagem pode trazer potenciais problemas, já que essas médias – apesar do consistente padrão identificado até aqui – poderiam ser distorcidas por valores extremos. Nesta seção, apresento alguns valores desagregados por estados e municípios para verificar se o padrão de alta renovação legislativa também se repete em todos os entes subnacionais ou se há exceções. A taxa de renovação utilizada nesta seção é a ajustada, demonstrada na seção imediatamente anterior.

Os gráficos a seguir ilustram visualmente os dados por estados, para deputados. Os valores constam nas tabelas 14 e 15, nos apêndices.

⁴³ Me abstive de incluir no corpo do texto as figuras para deputado federal para evitar a redundância, pois elas são quase uma réplica dos padrões verificados para deputado estadual. Elas constam nos apêndices (figuras 8 e 9).

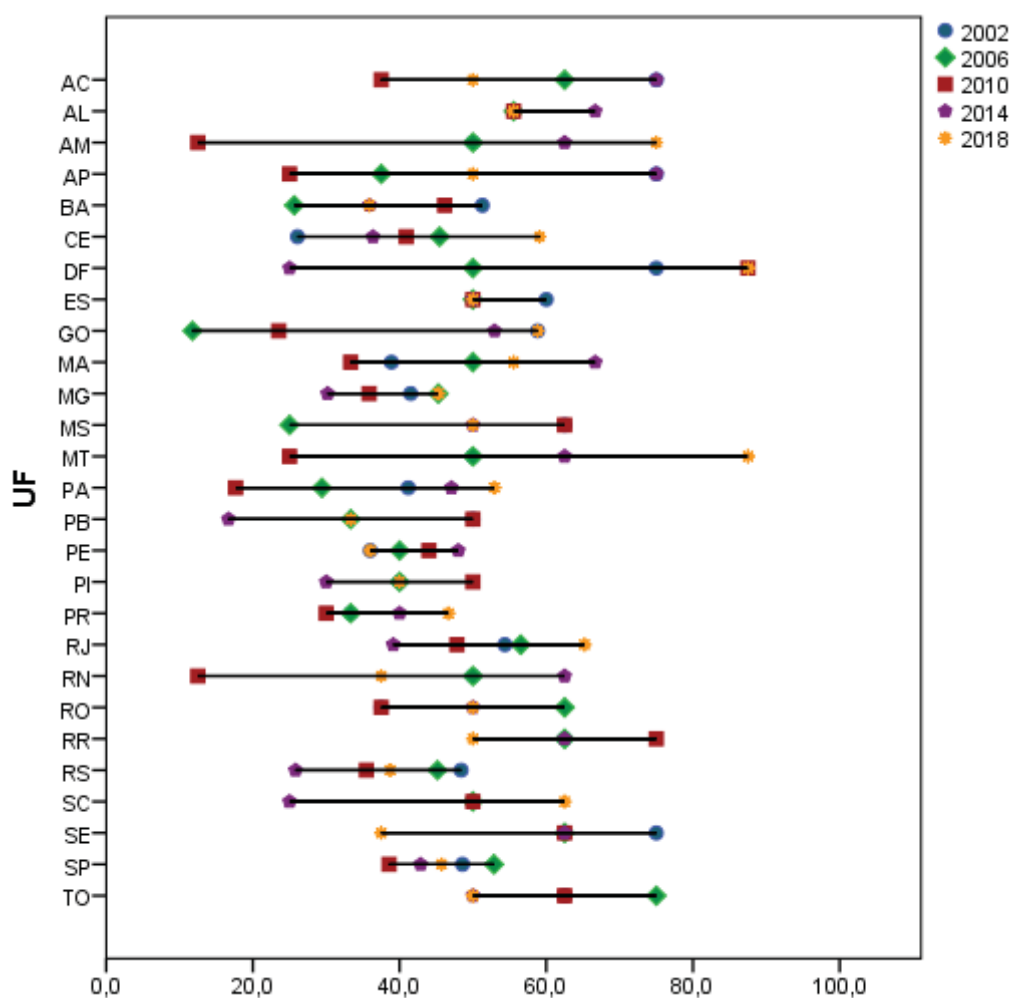
⁴⁴ Adriano Codato havia sugerido, na banca de qualificação desta tese, testar a hipótese de que esta mudança poderia ocorrer em virtude do envelhecimento dessa classe política, com o uso da variável idade. Infelizmente, não pude operacionalizar este teste em larga escala para o conjunto completo dos dados, para inserção aqui. Um teste pontual, não sistemático e não extrapolável para o conjunto completo de dados, contudo, sugere que a hipótese seria rejeitada. A informação da variável consta preservada no banco de dados, e esta poderá ser uma agenda futura de pesquisa.

Gráfico 4 - Taxas de renovação, por UF e ano - Deputado Estadual



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Gráfico 5 – Taxas de renovação, por UF e ano – Deputado Federal



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

As taxas de renovação por estados nos revelam alguns padrões – ou a ausência deles. Primeiro, não há um padrão único para os estados. Salvo exceções, como Alagoas (para deputado estadual) ou Espírito Santo (para deputado federal), que mantém uma constância, todos estados alternam taxas mais altas e mais baixas. Segundo, não há uma direção uniforme no tempo. Isto é, há estados que tiveram taxas maiores no início da série e taxas menores no final, e outros em direção oposta. Não há um padrão discernível deste comportamento. Terceiro, as taxas de renovação não seguem as mesmas tendências para os cargos de deputados federal e estadual, mesmo comparando pleitos no mesmo ano e unidade da

federação. Isto é, talvez alguém quisesse argumentar que alguns estados possuísem fatores locais, como questões conjunturais ou mesmo culturais, que levassem a uma maior ou menor renovação de todos seus representantes, tanto estaduais quanto federais. Mas, salvo exceções pontuais, como os estados de São Paulo e Paraná, em que as tendências de queda ou aumento ocorrem conjuntamente para os dois tipos de deputados, não é isso que acontece em termos nacionais, com as taxas variando de forma independente. As eleições para deputados federais e estaduais, portanto, tendem a ser dissociadas.

Agora, passaremos às informações sobre municípios. Por óbvio, como são mais de cinco mil municípios, não é possível apresentar as informações unitárias, como no caso dos estados. Por isso, elas serão apresentadas em três formas. Em *decis*, em *boxplot* por ano e, também, com os municípios agregados em tamanho da magnitude.⁴⁵ As categorias de magnitude estão assim definidas: i) baixa, até nove vereadores; ii) média, de dez a dezenove vereadores; iii) alta, vinte ou mais vereadores.⁴⁶

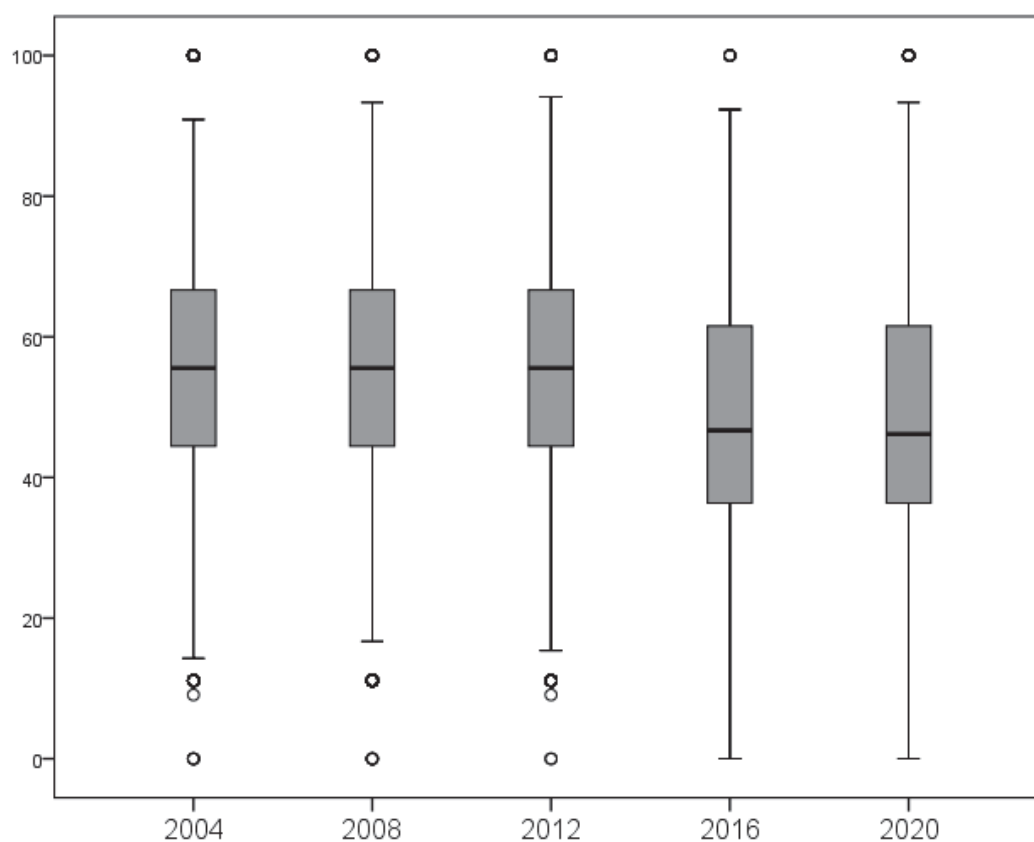
⁴⁵ As faixas de agregação foram definidas por tercil, em relação às magnitudes existentes no total de municípios brasileiros. A primeira faixa concentra quase 60% dos municípios brasileiros.

⁴⁶ Como o número de vereadores é definido em função do número de habitantes de cada município, a variável também funciona como *proxy* para o tamanho do município.

Tabela 7 – Taxas de renovação municipal, por decil

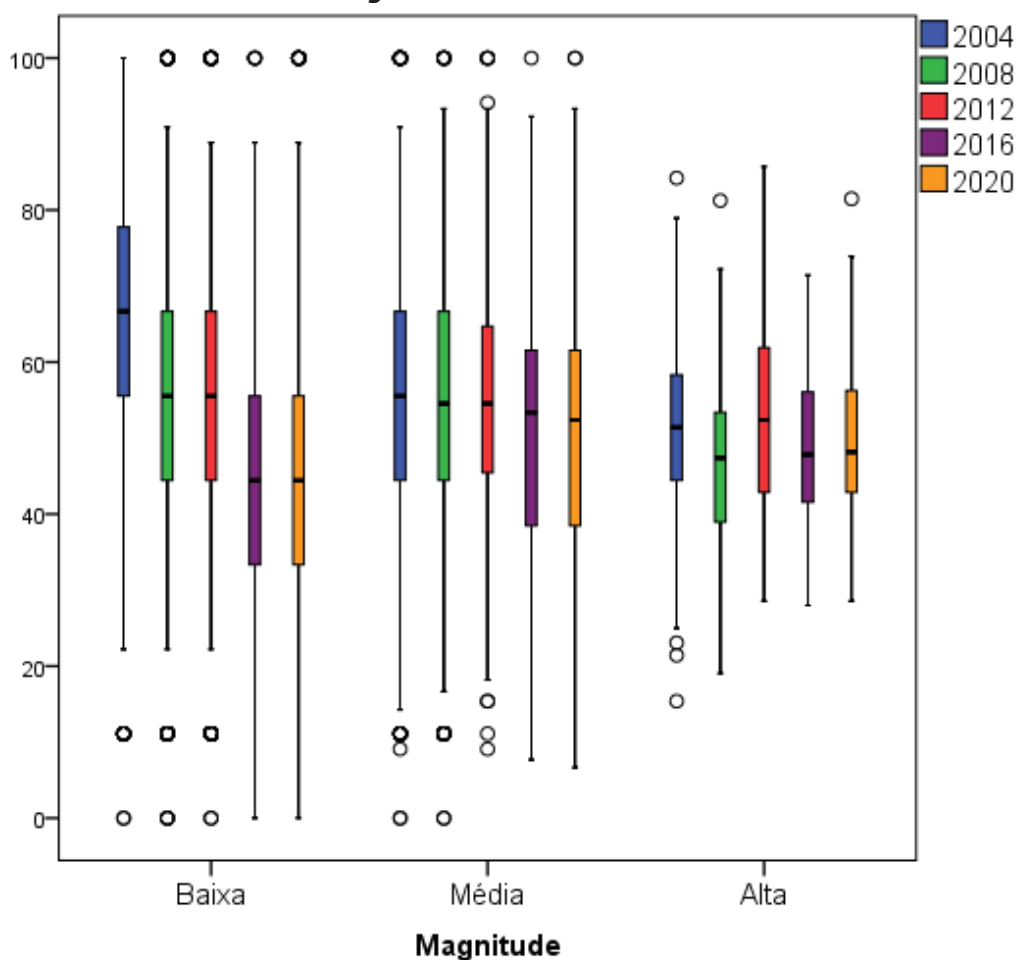
Decil	2004		2008		2012		2016		2020	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0% a 10%	6	,1	6	,1	3	,1	14	,3	18	,3
10% a 20%	44	,8	75	1,4	64	1,1	106	1,9	133	2,4
20% a 30%	166	3,0	305	5,5	294	5,3	423	7,6	464	8,5
30% a 40%	493	8,9	819	14,7	717	12,9	1026	18,4	923	16,9
40% a 50%	957	17,2	1268	22,8	1238	22,2	1266	22,7	1282	23,5
50% a 60%	1322	23,8	1349	24,3	1385	24,9	1320	23,7	1257	23,1
60% a 70%	1278	23,0	988	17,8	1092	19,6	895	16,1	814	14,9
70% a 80%	827	14,9	532	9,6	546	9,8	397	7,1	418	7,7
80% a 90%	385	6,9	182	3,3	185	3,3	105	1,9	114	2,1
90% a 100%	83	1,5	31	,6	44	,8	15	,3	25	,5
Total	5561	100	5555	100	5568	100	5567	100	5448	100

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Gráfico 6 – Taxas de renovação municipal, por ano

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Gráfico 7 - Taxas de renovação municipal, por ano e magnitude do distrito



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Como se pode verificar na tabela 7, os intervalos entre 30% e 70% concentram, em todos os anos, entre 72% (o menor valor registrado, no primeiro ano da série, em 2004) e 81% (em 2016). Em todos os cinco anos da série, o padrão de distribuição entre os decis é mantido. Com isso, aliado ao que pode ser verificado no *boxplot* do gráfico 6, é possível rejeitar a hipótese de que os padrões nacionais verificados nas seções anteriores poderiam ser fruto de distorções da média. É verdade que há uma fração de municípios que tem apenas entre zero e dez por cento de renovação. Mas estes são, no seu pico (registrado em 2020), apenas 18 municípios,

o que representa triviais 0,3% dos mais de 5 mil municípios brasileiros. Não se pode tomar a exceção por regra.

Por fim, o gráfico 7 mostra a distribuição separada por magnitude dos distritos. Aqui, a principal evidência é uma tendência linear, no período, de redução da renovação legislativa nos municípios de baixa magnitude, em que a mediana passa de 66%, em 2004, para 44%, em 2020. No mesmo período, a média passa de 61% para 49%. Nos municípios de média magnitude também há uma redução da renovação, mas menos acentuada, com a mediana passando de 55% para 52%. Já nos municípios de alta magnitude, há uma oscilação. Embora tenha ocorrido uma redução da renovação entre 2012 e 2016, o patamar deste último ano é o mesmo de 2008 – não indicando, portanto, uma tendência linear. O que se pode depreender, essencialmente, é que a dinâmica política dos municípios de pequena magnitude é essencialmente distinta daqueles de média ou alta magnitude. Ainda assim, a média permanece em patamares elevados, acima de 40%. Em uma regressão linear, tomando a magnitude dos distritos como variável independente, sobre a taxa de renovação, podemos verificar que enquanto a magnitude do distrito dificilmente explica a variação para os postos estaduais e nacionais (resultados estatisticamente relevantes apenas para deputado federal em 2014), ela pode ser um fator explicativo importante para o cargo de vereador – apresentando valores significativos para 2004, 2008 e 2012. Estes resultados podem ser encontrados na tabela 16, nos apêndices. Não adentro na investigação mais profunda sobre as causas explicativas da renovação pois isso fugiria da questão de pesquisa apresentada nesta tese. Por isso, me limito a este teste, relegado aos apêndices. Os fatores explicativos da renovação podem ser uma agenda de pesquisa futura – a ser realizada a partir de outro ponto de partida teórico.

5. RECOMENDAÇÕES

Nesta tese, partiu-se da literatura sobre limite de mandatos legislativos, a fim de realizar uma aproximação com o contexto brasileiro. As justificativas para adoção desta legislação podem ser divididas em dois tipos: (a) sobre princípios; (b) sobre efeitos. Os argumentos que, inicialmente, inspiram a adoção do limite de mandatos legislativos são os do primeiro tipo. Os que justificam, em termos práticos, sua implementação ou continuidade são os do segundo tipo.

Neste segundo âmbito, dos efeitos, verificou-se na literatura que a limitação de mandatos legislativos: i) não afeta a composição social dos eleitos, ii) tende a alterar o comportamento parlamentar, iii) enfraquece o legislativo como um todo. Internamente, diminui a importância tanto das lideranças partidárias quanto dos comitês. Externamente, a Casa se fragiliza perante o executivo e a burocracia estatal das agências da administração pública – atores aos quais os grupos de interesse passam a dedicar mais atenção. Das quatro áreas temáticas que Carey, Niemi e Powell (2000) propuseram, os resultados sobre duas delas (composição social e relações institucionais) trabalham fortemente contra a proposta legislativa, um deles (comportamento parlamentar) trabalha levemente a favor (embora também apresente elementos contrários) e o último (arena eleitoral) é inconclusivo, possuindo importantes elementos tanto positivos quanto negativos.

O âmbito sobre princípios pode ser representado pelas questões postas por Alexander Hamilton (Hamilton 1788; Petracca 1996). Enquanto o conjunto de efeitos recém-elencados não pode ser verificado empiricamente até a adoção deste modelo, algumas das afirmações dos fundamentos normativos podem ser testadas. Especialmente a assertiva de Hamilton de que uma limitação de mandatos não seria

necessária uma vez que eleições regulares naturalmente levariam à renovação política. E foi isso que se testou aqui.

Com um conjunto de dados que agrega todos indivíduos postulantes a algum cargo eletivo no período entre 1998 e 2020, bem como o recorte específico de todos aqueles sagrados deputado estadual, federal ou vereador, demonstrou-se que, majoritariamente, os indivíduos eleitos exercem o cargo por apenas um mandato - 61% dos vereadores e 53% dos deputados estaduais e federais. A taxa de retorno intermitente é baixa em todos os casos. A adição destes valores à proposta de taxa de renovação bruta ajustada não produziu diferenças significativas, embora a abordagem tenha se mostrado relevante ao medir com mais precisão o fenômeno da renovação política. A inserção dos dados mais refinados implica uma diminuição média de 5% para deputados e 10% para vereadores da taxa de renovação bruta. Ainda assim, tal renovação permanece em patamares muito altos, sempre acima dos 40%, em seus valores mais baixos. Ainda que se considere que parte desta renovação ocorreu por vontade dos próprios políticos, que optaram por não se recandidatar, a taxa de renovação líquida indica que, mesmo entre os candidatos disponíveis à reeleição, os eleitores optam por não reconduzir quase metade destes.

A hipótese Hamiltoniana proposta aqui pode ser respondida de forma muito clara pelos dados apresentados sobre renovação dos legislativos brasileiros. Diferentemente dos Estados Unidos contemporâneo - caracterizados por um sistema em que o mandatário detém vantagens competitivas tão fortes que é rara a troca legislativa - os dados apresentados são uma forte evidência de que a circulação da elite política brasileira, em todos os níveis, é alta. Então, afinal, o Brasil deve adotar um limite para mandatos legislativos? A resposta a esta pergunta foi ofertada por Alexander Hamilton, mais de duzentos anos atrás. As evidências demonstram que os

eleitores já realizam a renovação regular dos quadros públicos.

Dessa forma, esta tese dá uma clara e direta contribuição para a formulação de políticas públicas, mais especificamente, para as propostas de reforma política, que podem se valer do conteúdo desta obra. Contudo, esta tese está longe de ser perfeita, infelizmente, e possui claras limitações, como é próprio de qualquer pesquisa científica. O capítulo três, sobretudo, poderia ser aprimorado com uma análise cientométrica da literatura sobre o tema, bem como também seria relevante uma meta-análise dos efeitos. Este é um tópico que ficará para o futuro. Além do aperfeiçoamento do trabalho aqui realizado, esta pesquisa também abre novas possibilidades para outras investigações possíveis.

O material empírico construído, com o modelo de agregação de dados exposto, pode ser utilizado para pesquisas sobre padrões de carreira, que busquem verificar quem são os indivíduos que retornam após um longo período afastados, ou aqueles que permanecem no cargo por todo o período, ou mesmo que identifiquem, entre aqueles que não tentam reeleição, quantos voltam a pleitear outros cargos no futuro. Contudo, "quem são os eleitos" é uma outra questão de pesquisa. Se a renovação nominal é alta, mas o tipo de indivíduos eleitos tende a ser o mesmo, é uma questão que não se resolveria com a adoção do limite de mandatos legislativos. Além disso, existe a possibilidade de explorar os determinantes da renovação municipal, com a separação de diferentes padrões de municípios. Por fim, a distribuição das taxas de reeleição dentro dos partidos políticos também pode ofertar distinções importantes sobre as agremiações partidárias nacionais.

Retornando às propostas legislativas mencionadas no capítulo inicial (encontram-se nos anexos), um ponto em comum em todas as suas justificativas é uma crítica ao que é chamado, em tom pejorativo, de "profissionalização do corpo representativo", de "políticos que fazem da política uma

carreira" ou de "o político profissional". Em suma, à profissionalização política, entendida como acúmulo de mandatos. Nesta tese, eu estabeleci um recorte e ignorei este argumento. Meu objetivo foi mostrar que, mesmo que se concordasse com o pressuposto destas propostas, ainda assim as proposições de limitação de mandatos legislativos não possuem lastro ou necessidade no caso brasileiro. Mas, antes de encerrar, é preciso encarar este ponto: esse pressuposto está equivocado. De Max Weber a David Samuels, a ciência política já demonstrou que a profissionalização legislativa é algo positivo e desejável. Ser político demanda habilidades específicas e, como qualquer outra profissão, elas são adquiridas com o tempo. Como já é há muito sabido (Samuels 2000, 2003), o problema do Brasil é a baixa profissionalização, não a alta, como nos países em que esta legislação foi adotada. Posto em termos inversos, o problema do Brasil é a alta renovação legislativa, não a baixa renovação. Já temos renovação demais. Se houver mudanças no regramento legal, elas deveriam ser no sentido de promover maior permanência e conservação dos membros das Casas.⁴⁷ É necessário, portanto, realizar a adequada identificação e separação entre sintomas e suas causas - o que em momentos está ausente em parte dessas proposições, que tentam ofertar uma solução para questões não relacionadas ao tópico. Mas, para distintos males, há distintos remédios. Se o diagnóstico está incorreto, o prognóstico e o tratamento prescrito também estarão.

O que eu demonstrei nessa tese tem uma dupla relevância. A primeira é o objeto da pesquisa em si, e suas conclusões, que podem contribuir diretamente com os encaminhamentos desta proposta de reforma eleitoral em específico. A segunda, mais ampla e talvez mais importante, é uma forma de abordagem às propostas de reforma política. Tal como qualquer ação

⁴⁷ Como, por exemplo, a alteração da permissão existente para que congressistas se licenciem do mandato legislativo para assumir cargos no executivo, podendo retornar ao mandato posteriormente.

movida pela razão, propostas legislativas devem ser guiadas por evidências. O modelo aqui empregado pode ser replicado por assessorias legislativas que queiram tratar a sério e em profundidade qualquer proposta em debate. Para isso, existem três respostas que devem ser ofertadas. A primeira questão é quais são os fundamentos normativos desta proposição. Aqui, deve-se tomar o cuidado intelectual para não considerar seus pressupostos como verdade universal, quando eventualmente a ciência aponte evidências em direção oposta - como no caso da profissionalização legislativa. A segunda, muitas vezes deixada de lado, é quais são os resultados empíricos produzidos nos lugares e momentos em que a legislação foi aplicada. A terceira é se existe a real necessidade desta proposta. As regras eleitorais, bem como seus intentos de alteração, devem ser encaradas de um ponto de vista científico, tal qual uma engenharia - para pegar emprestada a expressão de Giovanni Sartori. Somente inteiramente desprovidos de paixões e guiados pela objetividade das evidências os operadores da engenharia constitucional poderão trilhar o caminho da racionalidade no debate público.

REFERÊNCIAS

- Alencar, Chico. 2009. *Proposta de Emenda à Constituição 378/2009*. Brasília: Câmara dos Deputados.
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=439260>.
- Avritzer, Leonardo, e Fátima Anastasia, orgs. 2006. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Bresciani, Eduardo. 2011. "PT aprova limitação de mandato para deputado e senador". *Agência Estado*.
<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pt-aprova-limitacao-de-mandato-para-deputado-e-senador,768396>.
- Carey, John M. 1996. "Parties, incentives, and term limits in Costa Rica". In *Legislative term limits: public choice perspectives*, org. Bernard Grofman. Boston: Kluwer Academic Publishers, 321-46.
- . 1998. *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge / New York: Cambridge University Press.
- Carey, John M., Richard G. Niemi, e Lynda W. Powell. 1998. "The Effects of Term Limits on State Legislatures". *Legislative Studies Quarterly* 23(2): 271-300.
- . 2000. *Term Limits in the State Legislatures*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Carey, John M., Richard G. Niemi, Lynda W. Powell, e Gary F. Moncrief. 2006. "The Effects of Term Limits on State Legislatures: A New Survey of the 50 States". *Legislative Studies Quarterly* 31(1): 517-33.
- Carlomagno, Márcio. 2019. "O que podemos responder pesquisando assessorias parlamentares? Agenda de investigação". *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 88(1): 1-20.
- Carlomagno, Márcio, e Sérgio Braga. 2018. "As assessorias de mídias digitais dos parlamentares brasileiros:

- organização e profissionalização na Câmara dos Deputados". *Teoria e Sociedade* 26(2): 150-78.
- Carmo, Luiz do. 2019. *Projeto de Decreto Legislativo nº 69/2019*. Brasília: Senado Federal.
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135821>.
- Chen, Kong-Pin, e Emerson M. S. Niou. 2005. "Term Limits as a Response to Incumbency Advantage". *The Journal of Politics* 67(2): 390-406.
- Codato, Adriano, Rafael Madeira, e Maiane Bittencourt. 2020. "Political Science in Latin America: A Scientometric Analysis". *Brazilian Political Science Review* 14(3).
- Dammski, Bruno Roberto, Marco Antonio Ribas Cavalieri, e José Simão de Paula Pinto. 2017. "Mapeando o Pós-Keynesianismo: uma abordagem cientométrica". *Estudos Econômicos (São Paulo)* 47(4): 741-72.
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612017000400741&lng=pt&tlng=pt.
- Daniel, Kermit, e John R. Lott. 1997. "Term Limits and Electoral Competitiveness: Evidence from California's State Legislative Races". *Public Choice* 90(1): 165-84.
<http://www.jstor.org/stable/30024187>.
- Decat, Erich. 2013. "Partido de Marina prevê limitar mandato de parlamentares". *Folha de São Paulo*.
<http://folha.uol.com.br/poder/2013/02/1230818-partido-de-marina-preve-limitar-mandato-de-parlamentares.shtml>.
- Dick, R, e John R Lott. 1993. "Reconciling voters' behavior legislative term limits". *Journal of Public Economics* 50: 1-14.
- van Eck, Nees Jan, e Ludo Waltman. 2011. "Text Mining And Visualization Using Vosviewer". *Issi Newsletter* 7(3): 50-54.
- Eck, Nees Jan van, e Ludo Waltman. 2018. "VOSviewer Manual". : 1-49. <https://www.vosviewer.com/>.

- van Eck, Nees Jan, Ludo Waltman, Ed C. M. Noyons, e Reindert K. Buter. 2010. "Automatic term identification for bibliometric mapping". *Scientometrics* 82(3): 581-96. <http://link.springer.com/10.1007/s11192-010-0173-0>.
- Ehrenberg, Victor. 1960. *The Greek State*. New York: Barnes & Noble, Inc.
- Elliot, Jonathan, org. 1836. *2 The Debates in the Several State Conventions of the Adoption of the Federal Constitution*. Washington, D.C.: Congress of United States of America.
- Engstrom, Erik J., e Nathan W. Monroe. 2006. "Testing the Basis of Incumbency Advantage: Strategic Candidates and Term Limits in the California Legislature". *State Politics and Policy Quarterly* 6(1): 1-20.
- Fish, M. Steven, e Matthew Kroenig. 2009. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerber, Elizabeth R., e Arthur Lupia. 1996. "Term limits, responsiveness and the failures of increased competition". In *Legislative term limits: public choice perspectives*, org. Bernard Grofman. Boston: Kluwer Academic Publishers, 87-99.
- Godkin, Edwin Lawrence. 1899. "Danger of an Aristocracy of Office-Holders". In *Cyclopaedia of Political Science, Political Economy, and of the Political History of the United States*, org. John Joseph Lalor. New York: Maynard, Merrill, & Co., 41-49.
- Grazziotin, Vanessa. 2014. *Proposta de Emenda à Constituição nº 50/2014. Acrescenta incisos ao § 5º do art. 14 da Constituição Federal para limitar a reeleição de senadores e deputados federais*. Brasília: Senado Federal.
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119393>.
- Hamilton, Alexander. 1788. "Federalist Nº 72". In *The*

- Federalist Papers*, eds. Alexander Hamilton, John Jay, e James Madison. New York: Congress of United States of America.
<https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers>.
- Howard, Ron. 1995. *Apollo 13*. Universal Pictures.
- Ibáñez-Macías, Antonio. 2015. "La limitación de mandatos parlamentarios: Una técnica constitucional para la renovación permanente de las élites políticas". *Revista de Derecho UNED* 17: 341-90.
- Karp, Jeffrey A. 1995. "Explaining public support for legislative term limits". *Public Opinion Quarterly* 59: 373-91.
- Kousser, Thad. 2005. *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*. New York: Cambridge University Press.
- Lopes, Reginaldo. 2011. *Proposta de Emenda à Constituição 129/2011*. Brasília: Câmara dos Deputados.
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=531975>.
- Maher, Bill. 2015. "Real Time with Bill Maher".
https://www.youtube.com/watch?v=5KQPc_iFTko.
- Matland, Richard E., e Donley T. Studlar. 2004. "Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis". *British Journal of Political Science* 34(1): 87-108.
- Moncrief, Gary, e Joel a. Thompson. 2001. "On the Outside Looking In: Lobbyists' Perspectives on the Effects of State Legislative Term Limits". *State Politics and Policy Quarterly* 1(4): 394-411.
- Mulholland, Timothy, e Lucio Rennó, eds. 2008. *Reforma política em questão*. Brasília: Editora UnB.
- Nalder, Kimberly. 2007. "The Effect of State Legislative Term Limits on Voter Turnout". *State Politics & Policy Quarterly* 7(2): 187-210.

- Nardes, Cajar. 2016. *Projeto de Lei nº 6616, de 2016*.
Brasília: Câmara dos Deputados.
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119970>.
- NOVO. 2015. *Estatuto do Partido NOVO*.
<https://novo.org.br/novo/conheca/>.
- Partido dos Trabalhadores. 2017. *Estatuto do Partido dos Trabalhadores*.
<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/partido-dos-trabalhadores>.
- Pereira, Carlos, e Lucio Rennó. 2001. "O que que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". *Dados* 44(2): 133-72.
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200004&nrm=iso.
- . 2007. "O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil". *Revista de Economia Política* 27(4): 664-83.
- Pereira, Merval. 2013. "Limite de mandatos". *O Globo*.
<http://blogs.oglobo.globo.com/merval-pereira/post/limite-de-mandatos-488312.html>.
- Petracca, Mark P. 1996. "A history of rotation in office". In *Legislative term limits: public choice perspectives*, org. Bernard Grofman. Boston: Kluwer Academic Publishers, 247-77.
- Rocha, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. 1999. "Limitação dos mandatos legislativos: uma nova versão do contrato social". *Revista de Informação Legislativa* 36(142): 191-206.
- Samuels, David. 2000. "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil". *Legislative Studies Quarterly* 25(3): 481-97.
- . 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics*

- in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Santos, Wanderley Guilherme dos. 2002. *Votos e partidos. Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Soares, Gláucio Ary Dillon, e Lucio Rennó, orgs. 2006. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Struble Jr, Robert. 1979. "House Turnover and the Principle of Rotation". *Political Science Quarterly* 94(4): 649-67.
- Waltman, Ludo, Nees Jan van Eck, e Ed C.M. Noyons. 2010. "A Unified Approach To Mapping And Clustering Of Bibliometric Networks". *Journal Of Informetrics* 4(4): 629-35.
- Whitridge, Frederick W. 1889. "Rotation in Office". *Political Science Quarterly* 4(2): 279-95.
- Wright, Gerald C. 2007. "Do Term Limits Affect Legislative Roll Call Voting? Representation, Polarization, and Participation". *State Politics and Policy Quarterly* 7(3): 256-80.

APÊNDICES

Tabela 8 - Número de candidaturas, por ano

	Frequência	Porcentagem
1998	14576	,5
2000	380363	13,5
2002	18975	,7
2004	399895	14,1
2006	20611	,7
2008	382761	13,5
2010	22324	,8
2012	480799	17,0
2014	26023	,9
2016	496011	17,5
2018	28967	1,0
2020	556252	19,7
Total	2827557	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Tabela 9 - Número de candidaturas, por ano, considerando apenas a primeira postulação de cada indivíduo

	Frequência	Porcentagem
1998	14576	,8
2000	375441	20,8
2002	9306	,5
2004	256179	14,2
2006	8146	,5
2008	210840	11,7
2010	9245	,5
2012	288833	16,0
2014	10388	,6
2016	286194	15,8
2018	12516	,7
2020	325472	18,0
Total	1807136	100,0

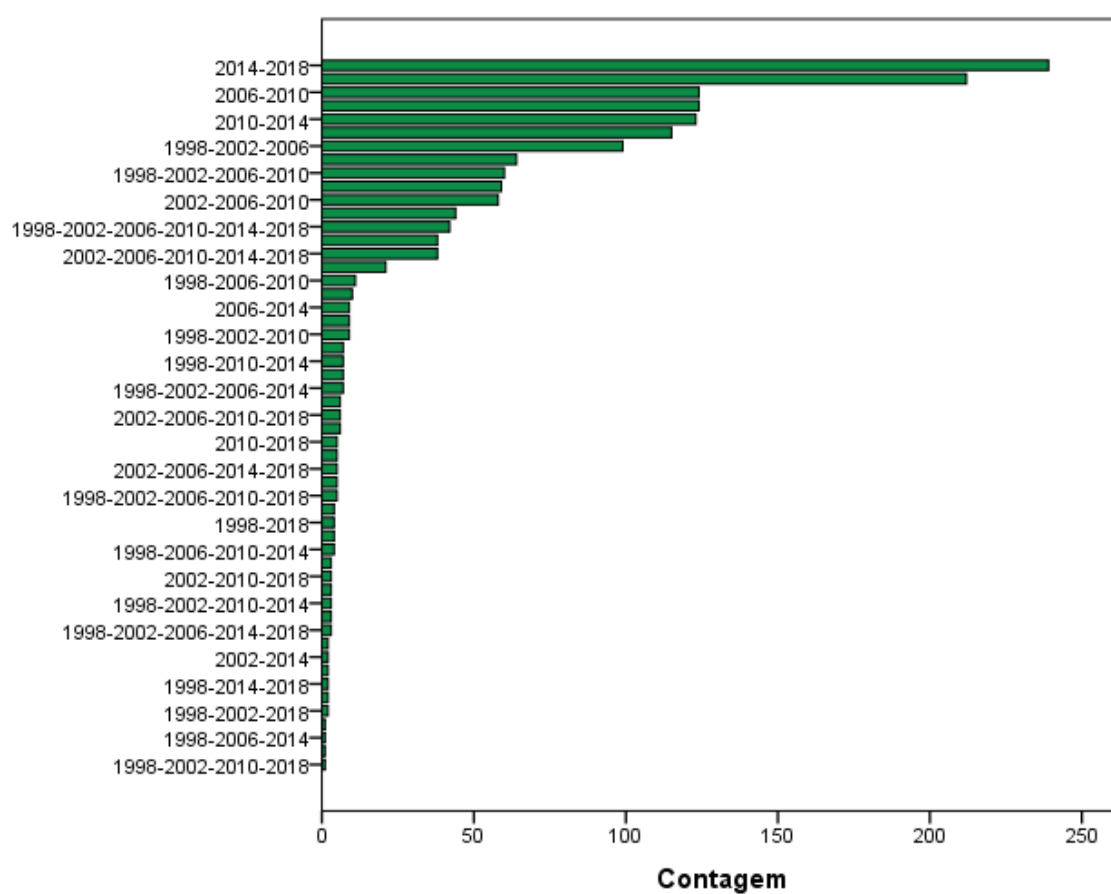
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Tabela 10 - Reelevação intermitente, informações adicionais

			Estreante	Reeleição direta	Reeleição intermitente	Total
Deputado Estadual	2006	N	475	538	46	1059
		%	44,9	50,8	4,3	100
	2010	N	439	567	53	1059
		%	41,5	53,5	5,0	100
	2014	N	445	560	54	1059
		%	42,0	52,9	5,1	100
	2018	N	482	535	42	1059
		%	45,5	50,5	4,0	100
Deputado Federal	2006	N	230	260	23	513
		%	44,8	50,7	4,5	100
	2010	N	208	282	23	513
		%	40,5	55,0	4,5	100
	2014	N	218	263	32	513
		%	42,5	51,3	6,2	100
	2018	N	255	240	18	513
		%	49,7	46,8	3,5	100
Vereador	2008	N	27442	20648	3813	51903
		%	52,9	39,8	7,3	100
	2012	N	30932	21243	5259	57434
		%	53,9	37,0	9,2	100
	2016	N	28800	23945	5185	57930
		%	49,7	41,3	9,0	100
	2020	N	27989	23248	5252	56489
		%	49,5	41,2	9,3	100

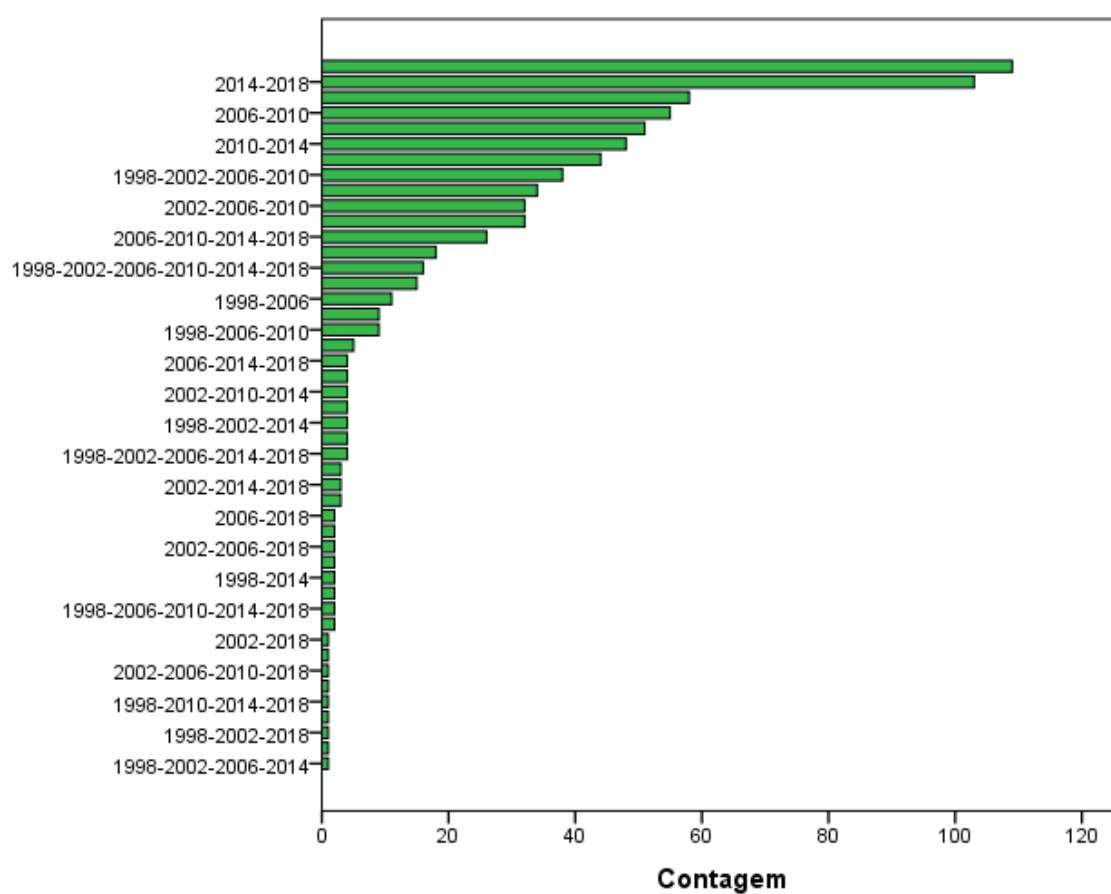
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

**Gráfico 8 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos -
Deputado Estadual**



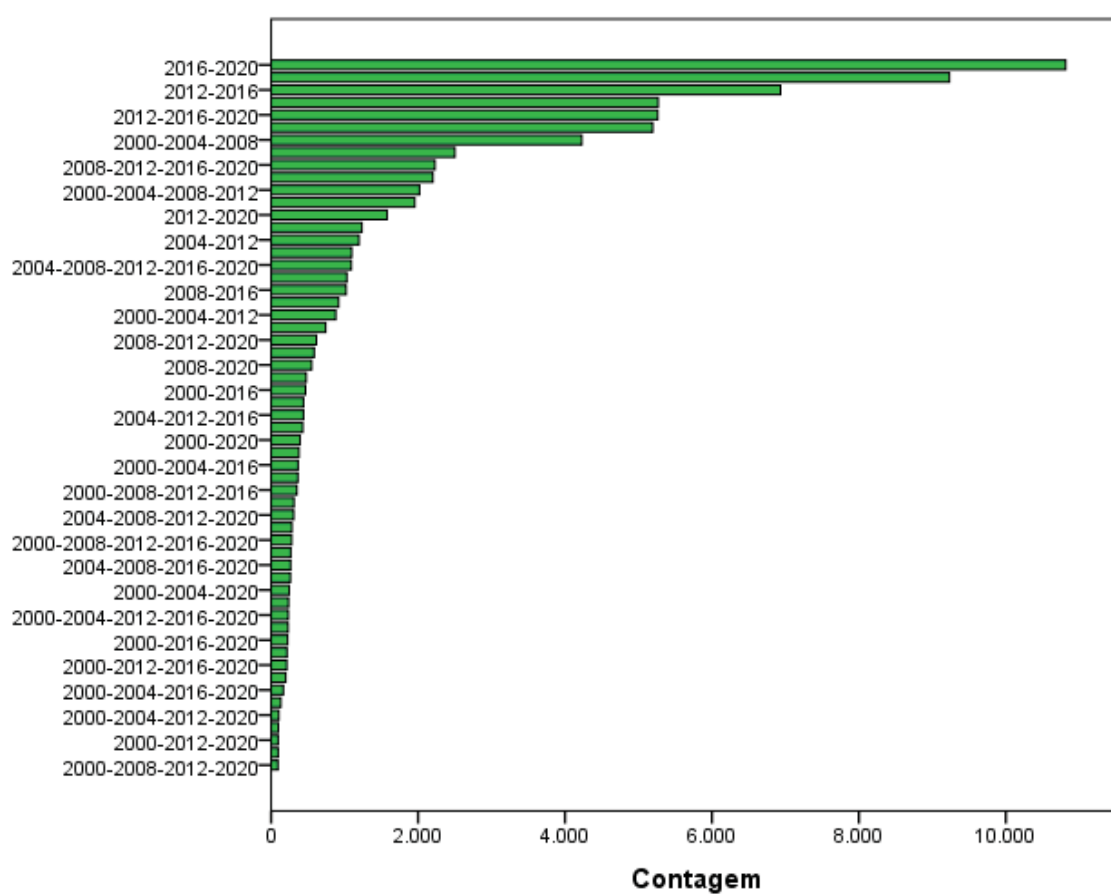
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Gráfico 9 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos - Deputado Federal



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Gráfico 10 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos - Vereador



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

**Tabela 11 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos, para
Deputado Estadual**

Anos de mandato	Frequência	Porcentagem
1998-2002-2006-2010-2014-2018	42	1,2
1998-2002-2006-2010-2014	44	1,3
1998-2002-2006-2010-2018	5	,1
1998-2002-2006-2010	60	1,7
1998-2002-2006-2014-2018	3	,1
1998-2002-2006-2014	7	,2
1998-2002-2006-2018	5	,1
1998-2002-2006	99	2,9
1998-2002-2010-2014-2018	3	,1
1998-2002-2010-2014	3	,1
1998-2002-2010-2018	1	,0
1998-2002-2010	9	,3
1998-2002-2014-2018	1	,0
1998-2002-2014	7	,2
1998-2002-2018	2	,1
1998-2002	212	6,2
1998-2006-2010-2014-2018	9	,3
1998-2006-2010-2014	4	,1
1998-2006-2010	11	,3
1998-2006-2014	1	,0
1998-2006	21	,6
1998-2010-2014-2018	2	,1
1998-2010-2014	7	,2
1998-2010	6	,2
1998-2014-2018	2	,1
1998-2014	4	,1
1998-2018	4	,1
1998	468	13,6
2002-2006-2010-2014-2018	38	1,1
2002-2006-2010-2014	38	1,1
2002-2006-2010-2018	6	,2
2002-2006-2010	58	1,7
2002-2006-2014-2018	5	,1
2002-2006-2014	3	,1
2002-2006-2018	1	,0
2002-2006	124	3,6
2002-2010-2014-2018	2	,1
2002-2010-2014	7	,2
2002-2010-2018	3	,1
2002-2010	10	,3
2002-2014-2018	6	,2
2002-2014	2	,1
2002-2018	2	,1
2002	251	7,3

2006-2010-2014-2018	64	1,9
2006-2010-2014	59	1,7
2006-2010-2018	5	,1
2006-2010	124	3,6
2006-2014-2018	4	,1
2006-2014	9	,3
2006-2018	3	,1
2006	207	6,0
2010-2014-2018	115	3,3
2010-2014	123	3,6
2010-2018	5	,1
2010	196	5,7
2014-2018	239	6,9
2014	206	6,0
2018	482	14,0
Total	3439	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Tabela 12 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos, para Deputado Federal

Anos de mandato	Frequência	Porcentagem
1998-2002-2006-2010-2014-2018	16	1,0
1998-2002-2006-2010-2014	32	1,9
1998-2002-2006-2010	38	2,3
1998-2002-2006-2014-2018	4	,2
1998-2002-2006-2014	1	,1
1998-2002-2006-2018	1	,1
1998-2002-2006	51	3,1
1998-2002-2010-2014-2018	2	,1
1998-2002-2010-2014	3	,2
1998-2002-2010	4	,2
1998-2002-2014	4	,2
1998-2002-2018	1	,1
1998-2002	109	6,5
1998-2006-2010-2014-2018	2	,1
1998-2006-2010-2014	1	,1
1998-2006-2010	9	,5
1998-2006	11	,7
1998-2010-2014-2018	1	,1
1998-2010-2014	1	,1
1998-2010	2	,1
1998-2014	2	,1
1998-2018	2	,1
1998	213	12,8
2002-2006-2010-2014-2018	18	1,1
2002-2006-2010-2014	15	,9
2002-2006-2010-2018	1	,1
2002-2006-2010	32	1,9
2002-2006-2014-2018	1	,1
2002-2006-2014	4	,2
2002-2006-2018	2	,1
2002-2006	44	2,6
2002-2010-2014-2018	2	,1
2002-2010-2014	4	,2
2002-2010	4	,2
2002-2014-2018	3	,2
2002-2018	1	,1
2002	117	7,0
2006-2010-2014-2018	26	1,6
2006-2010-2014	34	2,0
2006-2010-2018	3	,2
2006-2010	55	3,3
2006-2014-2018	4	,2
2006-2014	9	,5
2006-2018	2	,1

2006	97	5,8
2010-2014-2018	58	3,5
2010-2014	48	2,9
2010-2018	5	,3
2010	97	5,8
2014-2018	103	6,2
2014	115	6,9
2018	255	15,3
Total	1669	100,0

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

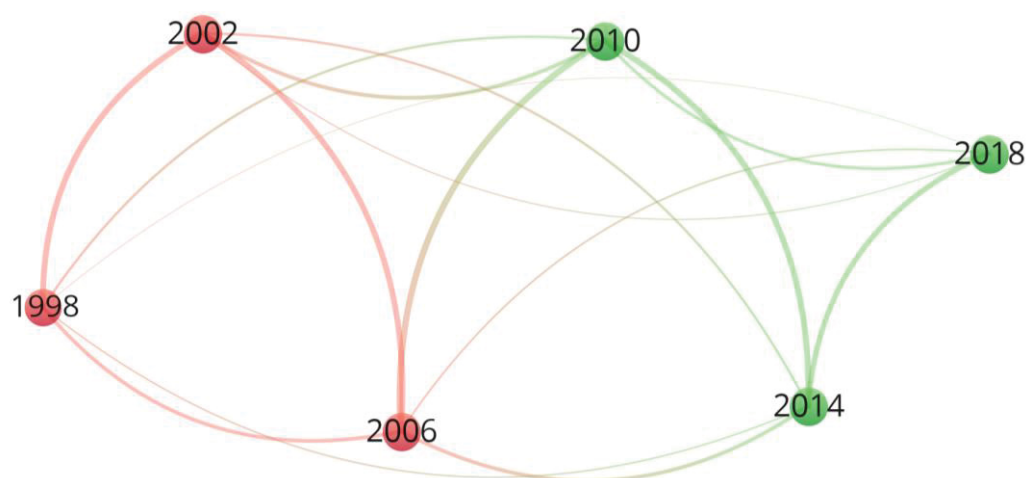
Tabela 13 - Anos em que indivíduos exerceram mandatos, para Vereador

Anos de mandato	Frequência	Porcentagem
2000-2004-2008-2012-2016-2020	1030	,5
2000-2004-2008-2012-2016	1096	,5
2000-2004-2008-2012-2020	260	,1
2000-2004-2008-2012	2018	1,0
2000-2004-2008-2016-2020	236	,1
2000-2004-2008-2016	440	,2
2000-2004-2008-2020	230	,1
2000-2004-2008	4228	2,1
2000-2004-2012-2016-2020	233	,1
2000-2004-2012-2016	377	,2
2000-2004-2012-2020	103	,1
2000-2004-2012	877	,4
2000-2004-2016-2020	165	,1
2000-2004-2016	365	,2
2000-2004-2020	245	,1
2000-2004	9231	4,5
2000-2008-2012-2016-2020	281	,1
2000-2008-2012-2016	350	,2
2000-2008-2012-2020	93	,0
2000-2008-2012	742	,4
2000-2008-2016-2020	94	,0
2000-2008-2016	201	,1
2000-2008-2020	97	,0
2000-2008	1955	,9
2000-2012-2016-2020	213	,1
2000-2012-2016	363	,2
2000-2012-2020	96	,0
2000-2012	919	,4
2000-2016-2020	224	,1
2000-2016	468	,2
2000-2020	394	,2
2000	32443	15,8
2004-2008-2012-2016-2020	1091	,5
2004-2008-2012-2016	1235	,6
2004-2008-2012-2020	307	,1
2004-2008-2012	2201	1,1
2004-2008-2016-2020	264	,1
2004-2008-2016	477	,2
2004-2008-2020	267	,1
2004-2008	5268	2,6
2004-2012-2016-2020	312	,2
2004-2012-2016	439	,2
2004-2012-2020	131	,1
2004-2012	1196	,6

2004-2016-2020	215	,1
2004-2016	430	,2
2004-2020	283	,1
2004	16516	8,0
2008-2012-2016-2020	2228	1,1
2008-2012-2016	2501	1,2
2008-2012-2020	617	,3
2008-2012	5193	2,5
2008-2016-2020	585	,3
2008-2016	1021	,5
2008-2020	550	,3
2008	14747	7,2
2012-2016-2020	5263	2,6
2012-2016	6933	3,4
2012-2020	1579	,8
2012	17157	8,3
2016-2020	10814	5,3
2016	17986	8,7
2020	27989	13,6
Total	205862	100,0

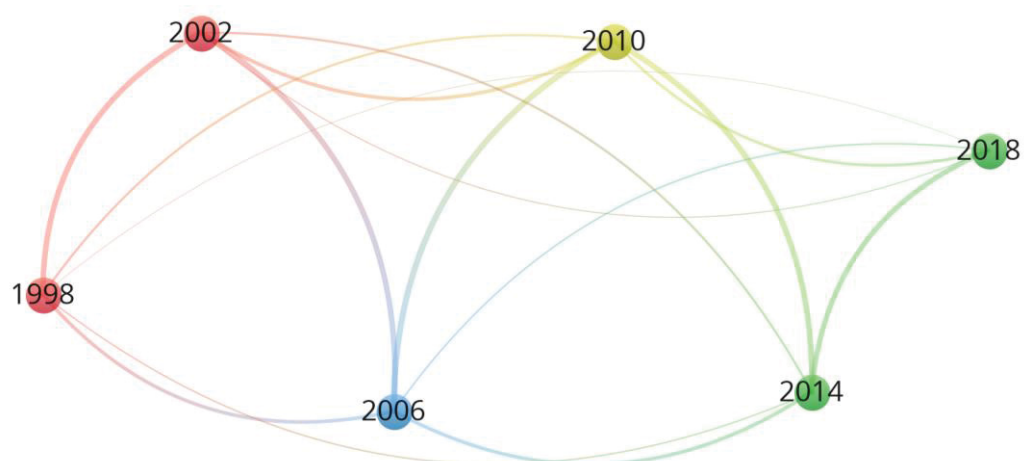
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

**Figura 8 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos
- Deputado Federal**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

**Figura 9 - Grafo de rede dos indivíduos exerceram mandatos
- Deputado Federal (versão alternativa)**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Tabela 14 – Renovação política por UF e ano, Deputado Estadual

UF	2002	2006	2010	2014	2018	Média da UF no período	DP da UF no período
AC	54,2	45,8	58,3	70,8	29,2	51,7	15,5
AL	44,4	48,1	40,7	37,0	44,4	43,0	4,2
AM	37,5	41,7	37,5	29,2	50,0	39,2	7,6
AP	66,7	25,0	41,7	50,0	45,8	45,8	15,0
BA	47,6	38,1	44,4	33,3	39,7	40,6	5,6
CE	50,0	47,8	32,6	52,2	37,0	43,9	8,6
DF	62,5	50,0	50,0	50,0	66,7	55,8	8,1
ES	70,0	63,3	46,7	46,7	46,7	54,7	11,2
GO	68,3	53,7	53,7	48,8	46,3	54,2	8,5
MA	57,1	42,9	52,4	45,2	47,6	49,1	5,7
MG	48,1	42,9	36,4	33,8	41,6	40,5	5,6
MS	41,7	45,8	37,5	33,3	45,8	40,8	5,4
MT	41,7	58,3	41,7	45,8	62,5	50,0	9,8
PA	65,9	51,2	46,3	48,8	53,7	53,2	7,6
PB	50,0	47,2	47,2	38,9	41,7	45,0	4,6
PE	59,2	38,8	53,1	40,8	46,9	47,8	8,5
PI	36,7	36,7	43,3	43,3	23,3	36,7	8,2
PR	50,0	33,3	37,0	38,9	42,6	40,4	6,3
RJ	60,0	45,7	41,4	42,9	51,4	48,3	7,6
RN	45,8	33,3	29,2	33,3	37,5	35,8	6,3
RO	45,8	75,0	62,5	54,2	50,0	57,5	11,6
RR	66,7	41,7	50,0	41,7	41,7	48,3	10,9
RS	40,0	45,5	36,4	41,8	49,1	42,6	4,9
SC	55,0	40,0	30,0	40,0	55,0	44,0	10,8
SE	50,0	41,7	29,2	33,3	50,0	40,8	9,5
SP	51,1	47,9	31,9	37,2	48,9	43,4	8,4
TO	50,0	41,7	33,3	54,2	29,2	41,7	10,6
Média BR no ano	52,4	45,3	42,4	43,2	45,3		
DP BR no ano	9,7	9,8	9,0	8,9	9,3		

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Tabela 15 – Renovação política por UF e ano, Deputado Federal

UF	2002	2006	2010	2014	2018	Média da UF no período	DP da UF no período
AC	75,0	62,5	37,5	75,0	50,0	60,0	16,3
AL	55,6	55,6	55,6	66,7	55,6	57,8	5,0
AM	50,0	50,0	12,5	62,5	75,0	50,0	23,4
AP	75,0	37,5	25,0	75,0	50,0	52,5	22,4
BA	51,3	25,6	46,2	35,9	35,9	39,0	10,0
CE	26,1	45,5	40,9	36,4	59,1	41,6	12,1
DF	75,0	50,0	87,5	25,0	87,5	65,0	27,1
ES	60,0	50,0	50,0	50,0	50,0	52,0	4,5
GO	58,8	11,8	23,5	52,9	58,8	41,2	22,0
MA	38,9	50,0	33,3	66,7	55,6	48,9	13,3
MG	41,5	45,3	35,8	30,2	45,3	39,6	6,5
MS	62,5	25,0	62,5	50,0	50,0	50,0	15,3
MT	50,0	50,0	25,0	62,5	87,5	55,0	22,7
PA	41,2	29,4	17,6	47,1	52,9	37,7	14,2
PB	50,0	33,3	50,0	16,7	33,3	36,7	13,9
PE	36,0	40,0	44,0	48,0	36,0	40,8	5,2
PI	40,0	40,0	50,0	30,0	40,0	40,0	7,1
PR	33,3	33,3	30,0	40,0	46,7	36,7	6,7
RJ	54,3	56,5	47,8	39,1	65,2	52,6	9,8
RN	50,0	50,0	12,5	62,5	37,5	42,5	19,0
RO	37,5	62,5	37,5	50,0	50,0	47,5	10,5
RR	62,5	62,5	75,0	62,5	50,0	62,5	8,8
RS	48,4	45,2	35,5	25,8	38,7	38,7	8,8
SC	50,0	50,0	50,0	25,0	62,5	47,5	13,7
SE	75,0	62,5	62,5	62,5	37,5	60,0	13,7
SP	48,6	52,9	38,6	42,9	45,7	45,7	5,4
TO	62,5	75,0	62,5	50,0	50,0	60,0	10,5
Média BR no ano	52,2	46,4	42,6	47,8	52,1		
DP BR no ano	13,4	13,9	18,1	16,3	14,1		

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Tabela 16 – Modelos de regressão linear sobre renovação legislativa

Variável preditiva	Coeficientes não padronizados				Coeficientes padronizados				Sumarização do modelo			
	B	Erro Padrão	Beta	t	Sig.	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa			
Magnitude 2004	-,609	,124	-,065	-4,892	,000	0,065	,004	,004	17,2816			
Magnitude 2008	-,384	,121	-,043	-3,174	,002	0,043	,002	,002	17,0718			
Magnitude 2012	,365	,077	,064	4,756	,000	0,064	,004	,004	16,3768			
Magnitude 2016	,126	,075	,022	1,677	,094	0,022	,001	,000	16,2818			
Magnitude 2020	,139	,082	,023	1,693	,091	0,023	,001	,000	16,8755			
Magnitude Estadual 2002	,007	,102	,014	,071	,944	0,014	,000	-,040	9,9270			
Magnitude Estadual 2006	-,050	,102	-,097	-,487	,630	0,097	,009	-,030	9,9331			
Magnitude Estadual 2010	-,104	,092	-,220	-1,129	,270	0,22	,049	,010	8,9866			
Magnitude Estadual 2014	-,128	,090	-,274	-1,425	,167	0,274	,075	,038	8,7487			
Magnitude Estadual 2018	,019	,098	,039	,197	,846	0,039	,002	-,038	9,5275			
Magnitude Federal 2002	-,295	,154	-,358	-1,917	,067	0,358	,128	,093	12,7329			
Magnitude Federal 2006	-,114	,170	-,133	-,672	,508	0,133	,018	-,022	14,0955			
Magnitude Federal 2010	-,150	,221	-,135	-,679	,503	0,135	,018	-,021	18,2845			
Magnitude Federal 2014	-,397	,184	-,397	-2,162	,040	0,397	,158	,124	15,2166			
Magnitude Federal 2018	-,178	,171	-,204	-1,043	,307	0,204	,042	,003	14,1227			

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do TSE.

Nota explicativa: Os resultados foram agregados em uma só tabela pelo bem da síntese visual, mas trata-se de quinze regressões realizadas de forma isolada. Para cada uma, a variável dependente foi a respectiva renovação legislativa de seu ano, cargo e unidade da federação.

ANEXOS

Proposta de Emenda à Constituição nº 378, de 2009

Dá nova redação ao art. 14 da Constituição, de modo a limitar o número de eleições para um mesmo cargo de Parlamentar.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. É introduzido um novo § 7º no art. 14 da Constituição Federal e o atual § 7º e os §§ seguintes são renumerados:

*"Art. 14.....
 § 7º a eleição a um mesmo cargo de parlamentar limita-se a três mandatos consecutivos ou a cinco alternados.
 (NR) "*

JUSTIFICAÇÃO

A sociedade brasileira está a reclamar rejuvenescimento de suas instituições políticas, necessitando do sopro renovador em todos os níveis do Estado. A Proposta de Emenda à Constituição, que ora se oferece aos ilustres Deputados, filia-se a esse espírito de renovação que pretende dar nascimento à prática política despida de todos os vícios burocráticos, oligárquicos ou de mandonismo. Ora, a repetição ilimitada de eleição para o mesmo cargo possibilita a criação de vínculos viciados nos colégios eleitorais, prejudicando o exercício da democracia interna nos partidos, com graves repercussões sobre a estrutura de poder da sociedade.

Ante o exposto, peço o apoio de meus ilustres Pares à presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em 18 de junho de 2009

Deputado Chico Alencar

PSOL/RJ

Proposta de Emenda À Constituição nº 129, de 2011

Inclui parágrafos no art. 14 da Constituição Federal para tornar inelegíveis, para um quarto mandato consecutivo, os Deputados Federais, os Deputados Estaduais e Distritais e os Vereadores e, para um terceiro mandato consecutivo, os Senadores.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 14 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos 7º e 8º, renumerando-se os demais:

"Art.14.....

.

§ 7º São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente ao terceiro mandato consecutivo, os Deputados Federais, os Deputados Estaduais e Distritais e os Vereadores.

§ 8º São inelegíveis para o mesmo cargo, no período subsequente ao segundo mandato consecutivo, os Senadores.

..... (NR) ".

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em nosso tempo, os esteios principais da representação democrática são a universalização do direito de votar e de ser votado e a liberdade de organização partidária. Esses dois elementos possibilitam que os setores sociais se articulem partidariamente para formular suas propostas para a coletividade e que as cidadãs e os cidadãos escolham

livremente, para representá-los na esfera política, as candidaturas apresentadas pelos setores cujas propostas lhes pareçam melhores. Felizmente, avançamos muito nessa direção desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Não devemos, no entanto, nos contentar com o que já conseguimos, mas buscar aprimorar sempre a nossa democracia.

A proposta de emenda constitucional que apresentamos à consideração da Câmara dos Deputados destina-se exatamente a reforçar o caráter democrático do processo político em nosso país. Ela assenta na convicção democrática de que se deve reconhecer e valorizar a igualdade entre as pessoas. Ora, a igualdade não diz respeito apenas ao tratamento que os indivíduos e os grupos recebem do Estado, mas também ao reconhecimento da capacidade de todos para representar a coletividade e exercer o poder público. Tão intensa é a relação entre a democracia e o reconhecimento da aptidão de todos para o exercício de cargos de representação política que o regime democrático foi muitas vezes identificado, ao longo da história, com a escolha de representantes políticos por sorteio.

Certamente, não estamos em um momento histórico em que se possa cogitar de medida tão drasticamente igualitária. A sociedade se divide em grupos com distintos interesses e valores, que avaliam o bem público a partir de diferentes perspectivas, e o sorteio dos representantes escamotearia essas diferenças. No entanto, no interior de cada grupo social e político, não há por que não estimular que a representação política seja exercida, rotativamente, por pessoas distintas, unidas pelo programa de governo e pela visão do mundo e não por vínculos meramente personalistas. Não temos dúvidas de que, quanto maior o número de pessoas que conheçam o Estado por dentro, mais forte o regime democrático.

O Partido dos Trabalhadores, recentemente, em seu 4º Congresso, tomou esse rumo, ao modificar seu Estatuto para

adotar a medida aqui proposta e outras formuladas com a mesma motivação de democratizar ainda mais seus procedimentos internos. O Congresso Nacional deve avaliar se a decisão não se deve estender ao regime representativo brasileiro como um todo. O aprofundamento da reflexão sobre a matéria, que a tramitação de propostas de emendas constitucionais propicia, certamente mostrará que essa extensão é desejável. Contamos, por isso, com a aprovação da presente proposição

Sala das Sessões,

Deputado Reginaldo Lopes

PT/MG

Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2014

Autoria: Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Senador Alfredo Nascimento (PL/AM), Senadora Ana Rita (PT/ES), Senadora Ângela Portela (PT/RR), Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), Senador Blairo Maggi (PL/MT), Senador Casildo Maldaner (MDB/SC), Senador Cícero Lucena (PSDB/PB), Senador Eduardo Amorim (PSC/SE), Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senador Inácio Arruda (PCdoB/CE), Senador Ivo Cassol (PP/RO), Senadora Ivonete Dantas (MDB/RN), Senador Jarbas Vasconcelos (MDB/PE), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador João Alberto Souza (MDB/MA), Senador João Vicente Claudino (PTB/PI), Senadora Lídice da Mata (PSB/BA), Senador Lindbergh Farias (PT/RJ), Senador Lobão Filho (MDB/MA), Senador Luiz Henrique (MDB/SC), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senadora Marta Suplicy (PT/SP), Senador Paulo Bauer (PSDB/SC), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), Senador Ruben Figueiró (PSDB/MS), Senador Valdir Raupp (MDB/RO), Senador Vicentinho Alves (SOLIDARIEDADE/TO), Senador Zeze Perrella (PDT/MG) e outros.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 50, DE 2014

Acrescenta os incisos I e II ao § 5º, do art. 14 da Constituição, para regular a reeleição dos detentores de mandatos eletivos do Legislativo.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O §5º do art. 14 da Constituição passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos I e II:

“Art. 14.

.....

§ 5º

.....

I - Os Senadores e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

II - Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais, os Vereadores e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos por dois períodos subsequentes."

Art. 2º Esta Emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Um dos mais graves problemas da democracia brasileira consiste no afastamento entre a sociedade e os seus representantes dos Poderes Legislativo e Executivo.

Compreendo que esse afastamento é resultado de fatores diversos e complexos, que merecem enfrentamento específico, para que tenhamos um regime democrático sólido e maduro. Uma das razões para a separação que se formou entre a sociedade e o seu corpo político representativo reside, certamente, na profissionalização deste último. Ou seja, reside no fato de que a atividade política se tornou uma carreira, em que muitos dos que nela ingressam não mais retornam para as suas atividades profissionais de origem.

Ora, a atividade política deve ser vista como algo normal, comum na vida de um cidadão ou uma cidadã esclarecida e consciente. Não pode se converter em algo distinto, apartado da sociedade civil, uma categoria particular de brasileiros. Para evitar que a atividade política se converta

naquilo em que tem se convertido, em nosso País e mesmo em outras democracias, é necessária uma solução institucional, e, para tanto, nada melhor do que inscrever na Carta Magna a determinação de que os agentes políticos ocupantes de cargos eletivos em qualquer nível, no município, no seu estado ou na União, somente podem ser reeleitos uma única vez.

Passaremos a ver vereadores, deputados e outros mandatários exercerem seus mandatos e, a seguir, retornarem ao convívio dos seus colegas de trabalho, em suas funções originais quaisquer que sejam elas, como de agricultor, profissional liberal, servidor público ou empresário.

Essa providência, ao evitar a profissionalização da política, possibilita a permanente renovação dos quadros dirigentes de nosso País, em benefício do fortalecimento do regime democrático.

Sala das Sessões,

Senadora Vanessa Grazziotin

PCdoB/Amazonas

Projeto de Lei nº 6616, de 2016

Limita a três mandatos consecutivos o exercício do mesmo cargo eletivo no Poder Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta o art. 5º - A à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para limitar a três mandatos consecutivos o exercício do mesmo cargo eletivo no Poder Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios.

Art. 2º. Fica acrescentado o art. 5º-A à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com a seguinte redação:

"Art. 5º- A. Os Senadores, os Deputados Federais, os Deputados Estaduais ou Distritais e os Vereadores poderão ser eleitos para, no máximo, três mandatos consecutivos no mesmo cargo. " (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei tem como objetivo estabelecer um limite à reeleição para cargos no Poder Legislativo da União, dos Estados e dos Municípios, como medida eficaz no aprimoramento das instituições democráticas nacionais.

A República, enquanto princípio fundamental da nossa ordem jurídica, traz em si, necessariamente, a ideia de alternância no poder, proporcionada pelas eleições periódicas. Entendo que esse regime pode ser aprimorado com

o acréscimo da limitação da reeleição para cargos legislativos, primeiramente porque tal medida propiciará a renovação que traz consigo novas ideias, novas influências e novas lideranças. Num mundo em rápida evolução, é fundamental que o Poder Legislativo se abra para acolher um número sempre mais diversificado de talentos, cuja atuação contribuirá para o desenvolvimento do país e de nosso povo.

Para além do pluralismo, outras são as vantagens do limite à reeleição aqui proposto. A medida reduzirá a concentração do controle da máquina política nas mãos de poucos indivíduos que, eventualmente, se perpetuam no poder em detrimento do interesse público e do bem comum. Com efeito, o sistema atual privilegia os que exercem há mais tempo cargos legislativos, angariando cada vez mais poder ao longo de sucessivos mandatos.

Em relação ao Poder Executivo, os constituintes de 1988 já tinham plena consciência de que a possibilidade de reeleição é potencialmente nociva à democracia. Os riscos de abuso do poder político pelo chamado "uso da máquina" já eram bem conhecidos. Por isso, o texto original da Carta Política de 1988 vedava a reeleição de presidente, governadores e prefeitos. Contudo, em 1997, uma emenda à Constituição admitiu a reeleição para esses cargos, para mais um mandato consecutivo.

Nossas tradições políticas favorecem a exacerbação do personalismo. A perspectiva de se perpetuar no poder tem feito com que o exercício do mandato parlamentar deixe de ser uma elevada missão e passe a ser um reles modo de ganhar a própria vida, sem a menor vinculação com a defesa do interesse público.

Não é de hoje que reina a impressão generalizada de que o Poder Legislativo não tem cumprido o seu papel de representar fielmente o povo e de fiscalizar sem trégua a atuação do Poder Executivo. O que se verifica é que na raiz desse enfraquecimento institucional do Poder Legislativo e

dessa desqualificação ética e política dos parlamentares está a possibilidade ilimitada de reeleição.

Seguindo a inteligência e a lógica constitucional, é chegada a hora de estender o limite à reeleição também aos membros do Poder Legislativo: senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores.

Há precedentes desta limitação em outros países:

No México, a Constituição estabelece que deputados e senadores não podem ser eleitos para o período imediato (art. 59). Os mandatos duram três e seis anos, respectivamente (arts. 51 e 52).

Do mesmo modo, na Costa Rica a Constituição determina que os deputados não podem ser reeleitos de forma sucessiva (art. 107). O mandato é de quatro anos.

Nos Estados Unidos, em pelo menos sete Estados a possibilidade de reeleição de parlamentares estaduais é limitada pelas respectivas Constituições estaduais. No mais populoso e desenvolvido Estado norte-americano, a Califórnia, senadores estaduais só podem exercer dois mandatos (de quatro anos), consecutivos ou não. Deputados estaduais só podem exercer três mandatos (de dois anos), consecutivos ou não (Constituição estadual, artigo 4, seção 2 (a)).

Na Flórida, senadores e deputados estaduais não podem ser eleitos para ocupar o cargo por mais de oito anos consecutivos, mesmo que não venham a cumprir o mandato todo (artigo VI, seção 4, (b)). O mandato é de quatro anos para os senadores estaduais e de dois anos para os deputados estaduais (artigo III, seção 15 (a) e (b)).

Dito isso, é importante fazer a ressalva de que nos três países citados o sistema eleitoral para a escolha de parlamentares é diferente do que vigora no Brasil. No México, o sistema é em parte majoritário e em parte proporcional, o que chamamos de sistema distrital misto. Na Costa Rica e nos Estados Unidos, o sistema é totalmente majoritário

(distrital puro). No Brasil, como se sabe, o sistema é proporcional. Essa diferença tem importantes repercussões na representatividade dos parlamentares, tema que foge, todavia, aos estreitos limites desta propositura.

Seja como for, vê-se que não se trata de uma restrição inexistente nas normas que regem a composição dos parlamentos ao redor do mundo.

Observa-se também que há diversas fórmulas jurídicas possíveis para a limitação da reeleição dos parlamentares. A presente proposta veda unicamente o direito a nova candidatura à mesma Casa Legislativa depois de terem sido exercidos três mandatos consecutivos. Isso significa que havendo um mandato de intervalo, a pessoa pode voltar a se candidatar até mesmo ao cargo que já exerceu, na mesma Casa Legislativa. Além disso, se o parlamentar que já cumpriu três mandatos consecutivos quiser em seguida se candidatar a um cargo em outra Casa Legislativa - por exemplo, passar de deputado estadual a deputado federal, ou de deputado federal a senador - não haverá impedimento.

Finalmente, o limite à reeleição no Poder Legislativo reduzirá sensivelmente o número de políticos que fazem da política uma carreira e as possibilidades de corrupção no Estado.

Ciente da relevância da inovação ora apresentada à esta Casa, espero contar com o apoio dos ilustres pares para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 06 de dezembro de 2016.

Deputado Cajar Nardes

PR/RS

Projeto de Decreto Legislativo nº 69, de 2019

AUTORIA: Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senador Alessandro Vieira (PPS/SE), Senador Alvaro Dias (PODE/PR), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senadora Zenaide Maia (PROS/RN), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), Senador Elmano Férrer (PODE/PI), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ), Senador Humberto Costa (PT/PE), Senador Jayme Campos (DEM/MT), Senador Jean Paul Prates (PT/RN), Senador José Maranhão (MDB/PB), Senador Lasier Martins (PODE/RS), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senador Luis Carlos Heinze (PP/RS), Senador Marcelo Castro (MDB/PI), Senador Marcio Bittar (MDB/AC), Senador Marcos do Val (PPS/ES), Senador Mecias de Jesus (PRB/RR), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Paulo Paim (PT/RS), Senador Paulo Rocha (PT/PA), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Sérgio Petecão (PSD/AC), Senador Vanderlan Cardoso (PP/GO), Senador Veneziano Vital do Rêgo (PSB/PB), Senador Zequinha Marinho (PSC/PA)

Projeto de Decreto Legislativo nº 69, de 2019

Dispõe sobre a realização de plebiscito acerca da reeleição para membros das Casas Legislativas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Este Decreto Legislativo dispõe sobre a realização de consulta popular, nos termos do art. 49, XV, da Constituição Federal, da Lei no 9.709, de 18 de novembro de 1998, e da Lei nº 8.624, de 4 de fevereiro de 1993, a fim de que os eleitores opinem sobre a limitação do número de reeleições para as Casas Legislativas da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º Fica convocado plebiscito, de âmbito nacional, a ser realizado em data a ser definida pelo Tribunal Superior

Eleitoral - TSE, para consultar o eleitorado acerca da limitação de reeleições para Senador, Deputados Federal, Estadual, Distrital e de Vereador.

Art. 3º O plebiscito será realizado em até noventa dias após a promulgação deste Decreto Legislativo.

Art. 4º O eleitor responderá se concorda com a reeleição consecutiva de Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador, devendo optar por uma das seguintes alternativas, disponibilizadas na uma eletrônica:

- a) Até três vezes consecutivas;
- b) Sem limitação.

Art. 5º As legendas ou frentes partidárias terão direito a horário gratuito nos meios televisivos e radiofônicos para difundirem suas ideias e esclarecerem o eleitorado sobre a opção preferida, conforme dispuser a Justiça Eleitoral.

Art. 6º O Presidente do Congresso Nacional dará ciência da promulgação deste Decreto Legislativo ao Tribunal Superior Eleitoral, para que providencie sua execução.

Art. 7º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A iniciativa visa dar oportunidade aos eleitores para que se manifestem diretamente sobre a conveniência de se alterar o regime eleitoral, no tocante à reeleição para os cargos de senador, deputados federal, estadual, distrital e de vereador.

É sabido que as Constituições brasileiras nunca cogitaram de limitar o número de reeleições para esses

cargos. Historicamente, nosso legislador fixou-se em restringir apenas a reeleição para o Executivo. Senadores, deputados e vereadores candidatam-se quantas vezes quiserem. O uso já secular do critério deu origem a oligarquias políticas - herança da cultura coronelista da República Velha, cujas gerações se sucedem nos parlamentos, dificultando a renovação de ideias e valores em todos os níveis de governo. Além disso, o modelo distorce o financiamento público de campanhas, desiguando a disputa eleitoral. No pleito de 2018, por exemplo, cada senador e deputado federal que buscou a reeleição contou com algo em torno de 15 milhões e 420 mil reais, representados pelas emendas individuais ao orçamento da União nos quatro anos da legislatura anterior. Os iniciantes não tiveram isso.

Às vezes, a distorção acontece dentro dos próprios partidos, que privilegiam quem já tem mandato na distribuição do fundo de campanha. Segundo a *Folha de S. Paulo*, de 06.09.2018, 65% do total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha do MDB, PT, PSDB, PP e PSB ficaram com os postulantes à reeleição, que abocanharam 189,8 dos 293 milhões de reais recebidos.

Além de propiciar tratamento desigual, a reeleição ilimitada enseja o surgimento do chamado político profissional, nem sempre preocupado com os interesses coletivos, mas com o *status* pessoal, as demandas dos amigos e familiares.

O Brasil nunca discutiu profundamente o assunto, mas o debate é antigo. Em artigo, o advogado Vinicius Cordeiro lembra a revolução francesa, em que a Assembleia Constituinte de 1791 limitou os mandatos legislativos a uma única reeleição, por proposta de Robespierre¹. Na América do Norte, onde cada Estado tem seu direito eleitoral, o instituto é limitado. De acordo com estudo realizado por Maria Elisabeth Guimarães Teixeira Rocha, subscrito pelo mesmo Vinicius Cordeiro, vários deles o restringem por vezes ou duração dos

mandatos: Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Dakota do Sul, Flórida, Idaho, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nevada, Ohio, Oklahoma, Nebraska, Utah e Wyoming². Na América do Sul, o Peru aboliu o instituto recentemente, por decisão popular.

Entre nós, a discussão começou recentemente, provocada, sobretudo, pela impaciência da sociedade com as sucessivas reconduções de políticos tradicionais, muitos envolvidos em escândalos financeiros. Diferentes propostas já foram apresentadas nas duas Casas do Congresso Nacional. Algumas foram arquivadas, outras repousam nas Comissões de Constituição e Justiça.

O presente projeto certamente fomentará o debate com o principal interessado: o eleitor, que sempre deve ser ouvido quando se propõe a remover práticas já fortemente enraizadas entre nós, como neste caso.

Convicto de sua importância e oportunidade, conto com o apoio dos nobres Pares para a aprovação do presente Projeto de Decreto Legislativo.

Sala das Sessões,

Senador Luiz do Carmo

MDB/GO